

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LAS NEGOCIACIONES DEL MAÍZ EN EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES



Presenta
Narayani Lasala Blanco

México, D.F.



Junio de 2003

Índice

	Pág.
Introducción. UN JUEGO A DOS NIVELES	1
Primer Capítulo. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRODUCCIÓN-CONSUMO DEL MAÍZ	
1. Antecedentes: el papel de la agricultura campesina en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones	12
2. Características generales del sistema maíz-tortilla	17
2.1 Los productores de maíz	18
2.2. La política agroalimentaria y los precios de garantía	20
2.3 Los estímulos a la producción	23
2.4 Conasupo: la comercialización y el abasto del maíz y tortilla.	24
Segundo Capítulo. LAS REFORMAS A LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA PREVIAS A LA NEGOCIACIÓN DEL TLCAN	
1. El cambio de rumbo en la política agroalimentaria durante el sexenio de Miguel de la Madrid	28
1.1 La crisis de la deuda y la transformación del papel del Estado en la economía	28
1.2 El abandono de la meta de la autosuficiencia alimentaria	31
1.3 El desmantelamiento de la política de apoyo a la producción de maíz	33
1.4 Los primeros pasos hacia la liberalización: la entrada de México al GATT	35
1.5 El nuevo arreglo político con los productores y consumidores de maíz	37
2. El proyecto del gobierno salinista en el campo	43
2.1 La producción orientada hacia el mercado externo	45
2.2 Reforma al marco legal y a las políticas de crédito	46
2.3 La reforma al sistema de acopio, comercialización y abasto de Conasupo	47
2.4 La reconversión productiva de los campesinos "pobres"	48

Conclusiones	49
---------------------	-----------

Tercer Capítulo. LA NEGOCIACIÓN DEL MAÍZ EN EL NIVEL 1

1. Las razones de México y Estados Unidos para suscribir el Tratado	54
1.1 México	54
1.2 Estados Unidos	55
2. Ventajas y desventajas de México en la negociación del maíz	59
2.1 Las asimetrías entre los sectores agrícolas de México y Estados Unidos	59
2.2 El impacto del TLCAN en el comercio agrícola bilateral	60
2.3. Las ventajas del equipo negociador mexicano	62
3. La inclusión del maíz en TLCAN.	66
3.1 Los equipos negociadores	67
3.2 Las primeras negociaciones	68
3.3 La negociación sobre el maíz entre México y Estados Unidos	70
Conclusiones	75

Cuarto Capítulo. LA NEGOCIACIÓN DEL MAÍZ EN EL NIVEL 2

1. El equipo negociador en la política interna	78
2. La primera batalla en el gabinete por la agricultura maicera	81
3 La designación del equipo negociador	85
4. La decisión de incluir el maíz en el TLCAN	85
5. La estrategia de negociación del maíz en el TLCAN	90
Conclusiones: Los beneficiarios del acuerdo maicero.	93

Quinto Capítulo. EL SUSTENTO POLÍTICO DE LA INCLUSIÓN DEL MAÍZ EN EL TLCAN

1. Las políticas al sistema maíz-tortilla 1989-1991	99
1.1 Los precios de garantía, la comercialización y los subsidios a los productores del maíz	99
1.2 Los subsidios y la distribución de la tortilla	102
1.3 El combate a la corrupción y la transparencia en la entrega de subsidios	104
2. ¿A quienes se “dirigen” los subsidios?	106
2.1 La revitalización de viejas lealtades	107
2.2 La superación de la crisis de legitimidad política y la desarticulación de la oposición campesina	112

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A.C

3. La privatización de la industria harinera: el caso de Maseca	118
Conclusiones	121

Conclusiones. LA MODERNIZACIÓN FORZADA

Bibliografía

Gráficas y Tablas

Mercado Mundial de Maíz en 1990	140
Maíz producción y comercio en los países del TLCAN en 1990	140
México: compromisos de liberación del maíz en el TLCAN fracción arancelaria 10.05.90.99	141
Volumen, valor y cupos de importación de maíz estadounidense 1993-1999	142
Gráfica 3.1 Compras de maíz de Conasupo 1976-1993	143
Gráfica 3.2 Regiones agrícolas cubiertas por PACE	144
Gráfica 3.3 Número de hogares y ciudades cubiertas por subsidios a la tortilla 1984-1994	145
Gráfica 3.4 Porcentaje de hogares beneficiados por el subsidio a la tortilla en el D.F. 1990-1994	146
Tabla 3.1 Votación en 1988 y 1991	147



Introducción

UN JUEGO A DOS NIVELES

De los acuerdos agrícolas que suscribiera el gobierno mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el acuerdo maicero¹ constituye un caso ejemplar dentro de las medidas que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tomó para asegurar la continuidad de las reformas económicas, políticas y sociales que se iniciaron en la década de 1980. El componente agrícola del TLCAN, se negoció en forma bilateral -en el Tratado se establecieron compromisos separados entre México y Canadá, y entre México y Estados Unidos. La presente tesis tratará exclusivamente el acuerdo maicero entre México y Estados Unidos² que en principio contemplaba la importación libre de maíz para el año 2008. Para finales de 1996 el gobierno mexicano eliminó unilateralmente la protección al grano y el cupo de importaciones de maíz estadounidense³, sin arancel alcanzó los 5.8 millones de toneladas, casi el doble de la cuota determinada en el TLCAN que en ese mismo año era de 2.8

¹ Antonio Yúnez Naude, "El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana", en Rita Shewentesius (coord.) et al., *TLC y Agricultura. Funciona el experimento?*, México, CIESTAAM, 1998, p.112.

² Esta tesis trata específicamente la negociación del acuerdo entre México y Estados Unidos acerca del maíz plasmado en el Capítulo VII del Tratado en lo referente al acceso a mercados Artículo 703. Secciones A y B. Ver Tercer Capítulo o *Tratado de Libre Comercio América del Norte, Texto Oficial*, Tomo I, México, Porrúa, 1994, pp.236-252. El comercio de maíz en 1990, el acuerdo agrícola que tendría un impacto importante para México en cuanto a este grano era el que suscribiera con el vecino del Norte, con quien realizaba el 100% del comercio de este cultivo. adicionalmente, Canadá decidió negociar un acuerdo agrícola mínimo para salvaguardar sus productos más sensibles.

³ La Unión americana produce el 50% del grano mundial, y las condiciones en las que se cultiva el maíz en el medio oeste norteamericano son las óptimas del mundo; además el cultivo esta altamente subsidiado. La pérdida del mercado Europeo a finales de la década de 1980, que sostenía el 40% del flujo exportable de granos de Estados Unidos, hacía al mercado mexicano particularmente atractivo en ese momento. Magda Fritscher, *Expansión y crisis en los mercados agrícolas*, en Alejandro Encinas (coord.) et al., *La Disputa por los mercados, TLC y Sector Agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura – Diana, 1992, *passim*.

millones de toneladas.⁴

El tema del maíz, grano que constituye el eje de la alimentación de la población de bajos ingresos así como el cultivo básico de la agricultura campesina mexicana⁵ frente a la firma de un TLC con EU y Canadá generó intensos debates dentro del gobierno⁶ y los círculos académicos⁷ en los años previos y durante las negociaciones del TLCAN. Ambos sectores han expresado puntos de vista opuestos sobre las consecuencias que traería la inclusión del sector maicero en el TLC, pero no se puede dejar de observar que coinciden en su interpretación de cuáles fueron los factores determinantes para que México adquiriera el compromiso de liberalizar el maíz.

Tanto los que defienden la inclusión del maíz en el Tratado como los que la critican otorgan un gran peso a las variables externas para explicar esta decisión. Ambas partes argumentan que el gobierno mexicano tomó la decisión de "ceder" el maíz en las negociaciones con Estados Unidos para aprovechar las

⁴ El maíz fue considerado durante la negociación del TLCAN como un cultivo "altamente sensible" y por esta razón se le protegió en el acuerdo con aranceles-cuota y plazos de desgravación de quince años, sin embargo la protección a la producción y al mercado doméstico fue eliminada unilateralmente por el gobierno mexicano a los pocos años de haber entrado en vigor el Tratado. "El maíz se protegió con aranceles-cuota y plazos "extra largos" de desgravación de quince años. Pero el gobierno mexicano durante cuatro de los seis años de vigencia del TLCAN –1995, 1996, 1998 y 1999- eliminó unilateralmente la protección de la producción y el mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones libre de arancel" Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000. p. 77

⁵ Antonio Yúnez Naude, *op.cit.*, p. 112.

⁶ Jaime Serra Puche, "Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos ante la Comisión de Comercio de la H. Cámara de Diputados Testimonio frente al Congreso de la Unión", en Alejandro Encinas (coord.), *et.al.*, *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Diana, 1992, pp.3-4; Jaime Serra Puche, *Avances de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México Canadá y Estados Unidos*, México, SECOFI, 1991, p.8 y Herman von Bertrab, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account.*, Westport, PRAEGER-The Center for Strategic and International Studies, 1997, pp.52-59.

⁷ Estos estudios coinciden en las motivaciones del gobierno salinista para adoptar el acuerdo maicero. Santiago Levy y S. van Wijnberger. "Mexican agriculture in the free trade agreement; Transition problems in economic reform". en *Technical Papers*, núm. 63, OECD Development Center, 1992, *passim*; Yúnez Naude, *art.cit.*, p.118; Alejandro Encinas, *op.cit.*, *passim*; J. Rodríguez y V. Suárez "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC: una oportunidad para rectificar", en Rita Schwentesius, *op.cit.*, p.246 y José Luis Calva, "La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN", en Rita Schwentesius, *op.cit.*, *passim*. y Theodore Cohn "El TLCAN, el GATT y el futuro de las relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos y Canadá.1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995, p.55.

ventajas comparativas del país en otros productos agrícolas -frutas, hortalizas y azúcar-, y que el equipo negociador de México quedó imposibilitado para excluir al maíz de la agenda de negociación o formular un acuerdo que garantizara una mayor protección al grano debido su posición relativamente débil al negociar dicho acuerdo frente a Estados Unidos.

El gobierno de Carlos Salinas, lo mismo que los estudios sobre el tema, han argumentado que esta desventaja no sólo radicó en la evidente asimetría de poder entre México y Estados Unidos. El equipo mexicano se enfrentó a otro obstáculo aún mayor para obtener ganancias en las negociaciones sectoriales: este Tratado representaba una parte sustancial de la estrategia de modernización del gobierno por lo que México, se encontraba en una situación vulnerable frente a Estados Unidos, para quien el acuerdo tendría un menor impacto. La idea central que recorre estas interpretaciones es que a fin de asegurar la meta que les había sido encomendada -la aprobación del TLCAN- los negociadores mexicanos se vieron forzados a ceder en repetidas ocasiones en las negociaciones sectoriales para no dañar el objetivo general; en contraste, el equipo estadounidense pudo centrarse en obtener un balance positivo a su favor en cada una de éstas negociaciones pues dio por sentado que era a México a quien más le interesaba mantener ese objetivo general. A esta asimetría, que denominaré de "intereses" atribuyen las fuentes mencionadas⁸ el estrecho margen de acción que tuvo México y que le impidió excluir al maíz de la negociación, o al menos, establecer un acuerdo más favorable.

En los argumentos que sustentan esta visión está implícito el argumento

de que el acuerdo maicero es producto de la presión que ejerció Estados Unidos sobre México a fin de que se adhiriera al mandato general del TLC: eliminar hasta donde fuera posible, las barreras arancelarias y no arancelarias entre los tres países, motivada por el interés que despertaba para los productores de grano estadounidenses el mercado mexicano. Independientemente del beneficio que traería al sector hortifrutícola, estas interpretaciones otorgan un gran peso al interés que tenían los estadounidenses en el mercado mexicano de maíz y a la presión que ejercieron para lograr asegurar el acceso a este mercado para explicar el acuerdo maicero.

El objetivo de este estudio es analizar la controvertida decisión del gobierno mexicano de incluir al maíz en la agenda de negociación del TLCAN, así como las negociaciones internas y externas que dieron forma al acuerdo que compromete a México a permitir la importación libre de maíz estadounidense. El argumento central de la tesis es que el factor más importante para entender la inclusión, negociación y ratificación del acuerdo maicero en el TLCAN, no es la presión norteamericana sino la decisión del gobierno de Carlos Salinas de comprometer a México, por medio de este acuerdo internacional, a completar y posiblemente, hacer irreversibles las reformas a la agricultura y a la política alimentaria que habían llevado a cabo su gobierno y el anterior reduciendo los costos políticos de estas reformas. Como se verá en los capítulos 2, 3 y 4 los factores a los cuales se atribuye generalmente la decisión del gobierno de incluir al maíz en la negociación -la posición débil del equipo negociador mexicano frente al estadounidense y las posibles ganancias en otros productos agrícolas

⁶ Ver notas al pie 4 y 5.

que se derivarían del componente agrícola del TLCAN- no fueron determinantes, ni explican por sí solos el acuerdo.

La modernización de los sectores agrícola y pecuario, así como el del maíz industrializado eran piezas claves en el proyecto del gobierno salinista, por lo que éste aprovechó la coyuntura del TLCAN para darle continuidad a su proyecto. Ligar la apertura del sector agrícola tradicional –maíz y frijol- al Tratado comercial con Estados Unidos le brindó la oportunidad de reducir los costos políticos del desmantelamiento de la agricultura campesina y le ayudó a conseguir el apoyo de algunos productores al presentar la liberalización del maíz como un sacrificio menor impuesto desde el exterior que acarrearía beneficios en el largo plazo.

Se utilizará como herramienta para analizar las negociaciones y su resultado, la metáfora de Robert Putnam, del "juego a dos niveles".⁹ Putnam argumenta que para entender el resultado de una negociación internacional, es necesario considerar que los funcionarios que participan en ella deben negociar simultáneamente con funcionarios de otros países –nivel 1- y con los actores políticos¹⁰ de sus propias naciones –nivel 2. De lo anterior, Putnam extrae dos conclusiones: en primer lugar, muestra que los factores internos o nivel 2, pueden ser utilizados como instrumentos de política exterior para cambiar la

⁹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games" International Organization, vol.42, núm.3 verano de 1988. Esta metáfora ha resultado una herramienta analítica que facilita el estudio de las relaciones México- Estados Unidos, a partir de 1990, en Jorge I. Domínguez, "Ampliando Horizontes. Aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México Estados Unidos", en Mónica Vereza Campos, et.al., Nueva agenda bilateral en las relaciones México Estados Unidos, México, ITAN/UNAM/FCE, 1998, pp.28-35 y Arturo Borja Tamayo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas" en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, 1997 p.67.

¹⁰ Para Putnam, la variable de la fuerza del estado (en comparación con otros estados) no es la variable para poder dar una explicación adecuada sobre los determinantes internos de la política exterior y acuerdos internacionales. Se debe enfatizar la influencia de partidos políticos, clases sociales, grupos de interés, legisladores, opinión pública, elecciones y miembros del gabinete.

actitud de las contrapartes de la negociación; los negociadores estadounidenses suelen ser el ejemplo tradicional de esto ya que con frecuencia utilizan las limitaciones que su Congreso les impone para negarse a conceder algo o presionar en el nivel 1.

La segunda conclusión de Putnam es que la presión puede ser utilizada también en sentido inverso, es decir, los funcionarios de determinado país también pueden promover acuerdos internacionales para reconfigurar aspectos importantes de su política interna, comprometiendo a sus gobiernos a seguir determinado curso de acción. A esta última idea alude el argumento central de la tesis.

Se recurre a la metáfora de Putnam en esta tesis¹¹ para sostener el argumento central: el equipo negociador de México poseía la capacidad para excluir al maíz del TLCAN, o al menos para elaborar una estrategia de negociación menos costosa para amplios sectores de la población mexicana; pero no lo hizo porque el gobierno de Carlos Salinas se propuso utilizar el Tratado para asegurar la continuidad de sus reformas a la agricultura, parte de una reforma aún mayor del sistema económico.

Como desarrollará en los capítulos 3 y 4 el equipo estadounidense aconsejó a los mexicanos no incluir al maíz en la agenda de negociación por el alto costo social y político para amplios sectores de la población mexicana; les preocupaba que esta situación pudiera incrementar la migración indocumentada hacia Estados Unidos.¹² Los mexicanos, en lugar de utilizar esta oportunidad

¹¹ Ver Cuarto Capítulo.

¹² K. Mitchell, *op.cit.*, p.270

para proteger al sector maicero, aseguraron a la contraparte que los efectos de la liberalización serían contrarrestados por un nuevo programa de subsidios dirigidos a los campesinos más pobres. Lo anterior tiene que ver con que las reformas salinistas a la agricultura eran un punto clave para la "modernización" que proponía el gobierno, ya que alteraba factores económicos, políticos y sociales que habían sido puntales del modelo económico y el arreglo institucional que tomara forma tras la Segunda Guerra Mundial.

Para desarrollar el argumento central se ha dividido la tesis de la siguiente manera: en el primer capítulo, se desarrollan las características generales de la cadena producción-consumo del maíz y la política agroalimentaria en México en el modelo de desarrollo de industrialización vía la sustitución de importaciones. Lo anterior con el fin de facilitar el análisis de las negociaciones internas y externas sobre el acuerdo maicero entre México y Estados Unidos y las reformas al campo que emprendieron los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994) que se analizan en los capítulos siguientes. En el segundo capítulo se analizan las reformas a la política agroalimentaria entre 1982 y 1990 con el fin de determinar si las reformas a la cadena de producción-consumo del maíz, incluyendo la libre importación de maíz estadounidense antecedieron al TLCAN.

El tercer capítulo se refiere a la negociación del maíz en el Tratado de Libre Comercio centrándose en las condiciones de política internacional -la presión que ejerció o no Estados Unidos y el margen de maniobra que poseía México al negociar este acuerdo sin dañar el objetivo general- para determinar si en verdad México carecía de la capacidad para excluir el maíz de los acuerdos

agrícolas contenidos en el TLCAN. En el cuarto capítulo se analiza la inclusión y negociación del maíz desde el punto de vista interno, y se intenta dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿cuáles fueron las motivaciones del gobierno salinista para promover un acuerdo internacional que obligaba a México a poner en las manos del vecino del norte el abastecimiento del elemento básico de la alimentación mexicana y destruir la fuente de empleo de un alto porcentaje de la población económicamente activa, aún en contra de las recomendaciones de los estadounidenses? En el último capítulo se examinan las condiciones de política interna que hicieron posible la negociación en el nivel 1: las políticas de coyuntura que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ejecutó en la cadena producción-consumo de maíz y su influencia en el acuerdo maicero del Tratado de Libre Comercio.

El análisis de las negociaciones que dieron forma al acuerdo maicero en el TLCAN se hará con base en la división analítica de Putnam, es decir la etapa de negociaciones del gobierno mexicanos con funcionarios de otros países – nivel 1- y con los actores políticos –partidos, clases sociales, grupos de interés, legisladores, opinión pública, miembros del gabinete de sus propias naciones – nivel 2. Para propósitos de esta tesis una negociación es una interacción entre dos o más personas en la que se llega a un acuerdo a partir de los intereses en común y por separado de cada una de las partes.¹³

¹³ Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Nueva York, Anchor Books, 1967, pp.28-31 citado por Nury Galindo, *Las Negociaciones del Azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2000.

Primer Capítulo

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRODUCCIÓN-CONSUMO DEL MAÍZ

Para apreciar la magnitud y complejidad del problema que planteaba para México la inclusión del maíz al TLCAN es necesario recordar que durante las negociaciones del Tratado el sector agrícola aún retenía el 30% de la población económicamente activa¹⁴, de la cual dos terceras partes estaban directamente relacionada con la producción de maíz.¹⁵ Adicionalmente, el acuerdo afectaría a los productores de forma distinta debido a la gran heterogeneidad que caracteriza a los agricultores¹⁶ que cultivan este grano. Los más afectados con la decisión de incorporar al maíz al TLCAN serían el 51 por ciento de los campesinos maiceros que obtenían un excedente sobre los requerimientos de autoconsumo¹⁷ y dependían tanto de los precios de garantía que fijaba el gobierno, como del sistema financiero oficial para obtener ganancias del cultivo del maíz; y, en menor medida, los campesinos ubicados en tierras marginales¹⁸ que ocupaban el 53.2 por ciento de los predios dedicados a la siembra de maíz.

¹⁴OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE*, México, 1995, p.103

¹⁵La producción de maíz blanco representaba en 1990 el 63% del volumen de la producción agrícola total del país. Comisión para la Cooperación Ambiental, *Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, marco analítico y estudios temáticos*, Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental, 1999.

¹⁶La clasificación de productores de maíz se detalla en el segundo apartado de este capítulo.

¹⁷Kirsten Appendini, *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración alimentaria en México*, México, UNRISD-El Colegio de México, 1992, p.132.

¹⁸K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.29.

La inclusión del maíz al TLCAN comprometía a México a dismantelar el aparato estatal de regulación, comercialización y abasto del maíz del cual dependían la mayoría de los productores, así como a permitir la libre importación de maíz estadounidense, considerablemente más barato que el maíz mexicano¹⁹ -en México el rendimiento de maíz por hectárea es un tercio de la de Estados Unidos y sus exportaciones de maíz cuentan con subsidios por parte del Departamento de Agricultura²⁰. Estos factores provocarían el deterioro de la capacidad de producción de maíz en México ya que los campesinos, no tendrían más remedio que abandonar esta actividad en favor de otra más rentable para poder sobrevivir.

Como veremos en los siguientes capítulos, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, las reformas a la política agroalimentaria emprendidas a partir de 1982 por el gobierno mexicano, fundamentalmente el acuerdo maicero con y Estados Unidos, dejaban a México en una situación de extrema vulnerabilidad ante el vecino del norte, ya que la obtención del alimento básico de la dieta de la población dependería de la oferta estadounidense y los inciertos mercados agrícolas internacionales. El comercio mundial de maíz está determinado por la dinámica de las exportaciones de Estados Unidos, que en

¹⁹ Ver anexo "Precios nacionales e internacionales del maíz"

²⁰ Los programas de Estados Unidos de apoyo a las exportaciones han sido uno de los factores determinantes en el aumento de las importaciones agrícolas mexicanas de granos y convirtió las importaciones en un negocio financiero. Los programas de crédito para la exportación (Export Credit Guarantee Program) utilizados desde 1979, son programas de crédito gubernamentales destinados a los compradores extranjeros para expandir las exportaciones agrícolas. "Desde 1990, alrededor del 42 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se beneficiaron del sistema de subsidios a la exportación que administra el Departamento de Agricultura. El total anual de crédito garantizado para las exportaciones agrícolas a México aumentó exponencialmente de 38 millones en 1982 a 1.1 miles de millones en 1989." El programa de garantía de crédito que tiene un impacto importante en la importación de maíz es el GMS-102, con plazos de recuperación de crédito de 24 meses a una tasa anual del 6.25 por ciento. Esto proporciona un incentivo para las empresas de maíz industrializado a importar maíz a precios similares a los del mercado doméstico y de calidad inferior, ya que al colocar sus importaciones de maíz obtienen la liquidez para comprar la cosecha nacional, al mismo tiempo que inundan el mercado doméstico de maíz asegurando un precio bajo del maíz doméstico. Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*. México, 2000, pp.25-27 y 83-84

promedio aporta el 72 por ciento de las exportaciones del mundiales - la Unión americana aporta el 40 por ciento de la producción mundial de maíz, 572 millones de toneladas anuales- y el 100 por ciento de las importaciones de maíz de México desde la década de 1970 provienen de este país.²¹

En éste capítulo se presentan las características generales de la cadena producción-consumo del maíz y la política agroalimentaria en México en el modelo de desarrollo de industrialización vía la sustitución de importaciones con el fin de facilitar el análisis de las negociaciones internas y externas sobre el acuerdo maicero entre México y Estados Unidos y las reformas al campo que emprendieron los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994).

En la primera sección de este capítulo se presenta un panorama general de las políticas agrícolas imperantes durante el modelo de desarrollo basado en la industrialización vía la sustitución de importaciones. Esta sección se enfoca en los orígenes de la crisis, pobreza y estancamiento de la producción de la agricultura maicera a los que intentarían dar solución los gobiernos de Miguel de la Madrid, y en particular el de Carlos Salinas instituyendo una serie de reformas de corte neoliberal. Este último, caracterizaría el acuerdo agrícola del TLCAN y la inclusión del maíz a este acuerdo como una medida clave para superar la crisis y la pobreza extrema en el campo.

En el segundo apartado, se presentan las características generales de los distintos tipos de productores maiceros, la política agroalimentaria y el complejo

²¹ Sagar, Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México: 1990-1999. Sagar, 2000, p.39, en Cámara de Diputados LVII Legislatura, *op.cit.*, p.54.

funcionamiento del sistema producción-consumo del maíz hasta la década de 1980. Ello permitirá también dilucidar con mayor claridad el impacto económico, social y político del compromiso adquirido por México al sujetarse a los términos dictados por el acuerdo del maíz en el TLCAN.

1. Antecedentes: el papel de la agricultura campesina en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones

La modernización de la agricultura en México fue la base del crecimiento económico en el período de 1940 a 1955²². Durante estos años, el Estado se involucró en los proyectos destinados a promover el desarrollo agrícola: creó los grandes distritos de riego, promovió la mecanización y el uso creciente de insumos industrializados, e instituyó un sistema de crédito.²³ Sin embargo, estos esfuerzos estuvieron dirigidos principalmente a los agricultores privados.

La agricultura privada había sido modificada a raíz del reparto de estas tierras que llevó a cabo el gobierno de Lázaro Cárdenas entre 1936 y 1938. La reforma agraria contemplaba la reestructuración de la agricultura en torno a la organización de los campesinos en los ejidos (tierras repartidas y organizadas en forma colectiva o cooperativa)²⁴. Sin embargo este proyecto no fructificó debido a que en el siguiente sexenio la política de modernización agrícola fue modificada en favor de los agricultores privados.

El sector privado, o no reformado, al cual se había reducido la extensión

²²Entre 1946 y 1955 la agricultura creció al 9% mientras que las manufacturas y la industria petroquímica crecieron alrededor del 7%. Leopoldo Solís, *Evolución de la Economía Mexicana*, México, El Colegio Nacional, 1999, p. 217.

²³*Ibid.*, pp.218-220.

²⁴K. Appendini, et al. "La polarización de la agricultura mexicana: un análisis a nivel de zonas agrícolas 1970", *Economía Mexicana*, Serie temática 1, El Sector agropecuario, CIDE, México, 1983, *passim*.

de la tierra pero no el capital agrícola, fue el beneficiario de la política agrícola de los años cincuenta[...] Se siguió un modelo de crecimiento bimodal que afianzó la polarización entre las diversas regiones agrícolas y los distintos tipos de productores, ya de por sí heterogéneos²⁵

Aún cuando la élite política continuó el reparto agrario, la agricultura campesina se mantuvo prácticamente, al margen de la modernización del sector.²⁶ Con esta política se logró una expansión constante de la oferta de maíz hasta 1966²⁷ mediante la expansión de la superficie cultivable y la participación del sector agrícola empresarial en la oferta de básicos, prescindiéndose de elevar los niveles de productividad del campesinado. Su atraso tecnológico y las tierras marginales que recibieran²⁸ propiciaron que éstos continuaran cultivando maíz independientemente de su rentabilidad -este grano es uno de los pocos cultivos que se pueden realizar en tierras de temporal, y en los climas y condiciones geofísicas más variados.²⁹ La mayoría de los campesinos no tienen acceso a la opción de producir cultivos de exportación mejor remunerados, ello le ha otorgado al gobierno un margen de maniobra mayor para intervenir dentro del sistema maíz-tortilla en favor de los consumidores, manteniendo los precios del maíz por debajo del costo de producción de algunos campesinos.

A partir de 1955 se inició una nueva etapa del modelo de sustitución de importaciones conocida como "desarrollo estabilizador". Uno de los elementos más importantes de esta etapa era el manejo de la inflación mediante el control del salario y la existencia de precios bajos para las materias primas agrícolas de

²⁵ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.34.

²⁶ *Ibid.*, p 21.

²⁷ Hasta 1966 la producción de maíz creció sin interrupción 7.6% anual *Ibid.*

²⁸ En la década de 1960 el reparto agrario se realizó principalmente sobre la frontera agrícola, las nuevas tierras se destinaron a los cultivos tradicionales, maíz y frijol. K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.35.

²⁹ Desde los trópicos, hasta los terrenos más pobres de las regiones montañosas del país. Comisión para la Cooperación

uso industrial y para el consumo directo. Al inicio del sexenio del presidente Adolfo López Mateos, se planteó la posibilidad de llevar a cabo una reforma agraria integral para mejorar las condiciones de producción de los campesinos - si bien era evidente el crecimiento del sector agrícola, también lo era el hecho de que el poder adquisitivo de la población rural no había mejorado. Tal reforma se había planteado para lograr una expansión del mercado interno que apoyara la industrialización, pues en la década pasada había mostrado signos de estancamiento, pero finalmente no prosperó debido a que el crecimiento industrial fue reactivado al margen del consumo agrícola.

La inversión pública, a partir de entonces, se dirigió fundamentalmente al desarrollo industrial. Esto se reflejó en la caída de la tasa anual de crecimiento agrícola, en el periodo de 1946 a 1955 la agricultura creció al 9%, mientras que de 1955 a 1967 tan solo alcanzó un crecimiento del 3.2%.³⁰ Durante este periodo, el gobierno se concentró en aumentar la oferta de básicos a precios bajos. El sector agrícola más productivo -los productores beneficiados por las inversiones en la agricultura de los años cuarenta- ante la caída del mercado internacional del algodón y precios de garantía favorables, optó por el cultivo de básicos.

En 1966, México logró la autosuficiencia alimentaria e incluso exportó excedentes de maíz;³¹ parecía que la oferta de básicos no sería un problema el gobierno dirigió la mayor parte de la inversión pública al sector industrial.³² El

Ambiental, *op.cit.*, *passim*.

³⁰Leopoldo Solís, *op.cit.*, pp. p.217-220.

³¹En 1966 México produce 9.7 millones de toneladas, rebasando la demanda que se calculaba en 7.9 millones de toneladas.

³²El gasto agropecuario representó entre el 3 y 4% de gasto total, mientras que la industria recibió entre el 34- 44% del mismo en el periodo comprendido entre 1965 y 1969. *Loc.cit.*

aumento de la oferta campesina de maíz de 1960 a 1966, se sostuvo por el incremento de la superficie cosechada (1.9 millones de hectáreas; 88% de la producción de maíz provenía de tierras de temporal)³³ y no a un incremento al precio de garantía que hiciera más rentable el cultivo del grano. Para fines de la década de 1960 las regiones campesinas contribuían con un 67% de la superficie total cultivada del grano. De acuerdo con las observaciones de Kirsten Appendini:

Se promovió el incremento de la oferta comercializada a pesar de una política de alimentos baratos que correspondía a la organización productiva de una agricultura campesina en condiciones de pobreza (la necesidad de vender para obtener un ingreso monetario que permita continuar el ciclo productivo, independientemente de los precios)³⁴

En la década de 1970 la expansión de la frontera agrícola como medio para incrementar la oferta de maíz llegó a su fin y el maíz dejó de ser un cultivo rentable para la agricultura comercial. A inicios del sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), el diagnóstico sobre la oferta de básicos era preocupante, se experimentaban dificultades para mantener la oferta de básicos frente a una población que crecía a una tasa de 3.4% anual.³⁵ La agricultura capitalista había adoptado otros cultivos más rentables. Los empresarios agrícolas optaron por satisfacer la demanda del sector pecuario, sustituyendo el cultivo del maíz por el del sorgo. Así, la producción de básicos recayó en un sector que había quedado marginado de la modernización agrícola, y que carecía de los medios para elevar su productividad.

En 1970, 1.8% de los predios clasificados como empresariales concentraba el 33% del valor de la producción agrícola, 25% del capital

³³K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.53

³⁴Ibid., p.66.

³⁵Ibid., p.57

agrícola y 21% de la superficie de labor. En el otro extremo se encontraban los predios campesinos (86.6%) que si bien tenían 56.8% de la superficie de labor, les correspondía 41.4% del valor de la producción y 35% del capital agrícola.³⁶

Ésta década se caracterizó por una mayor intervención estatal para promover el aumento de la producción de básicos en el sector campesino. La atención se volvió hacia la rehabilitación de la agricultura campesina para desarrollar su potencial como centro productor de la oferta interna de maíz, en un intento de dar una solución a la problemática del campo y el abasto de alimentos. En esta época se destinaron importantes recursos a la reactivación de la agricultura de básicos en tierras de temporal. El Estado diseñó nuevas políticas para seguir estimulando la oferta de alimentos básicos y su intervención en la cadena de transformación del maíz en tortilla se incrementó, mediante créditos, apoyos a la comercialización e insumos subsidiados.

El gobierno incrementó entre 1971 y 1976 el gasto público destinado a la agricultura pero no logró revertir, en el ámbito nacional, las tendencias de la década pasada: el rezago tecnológico del sector campesino, y la pérdida de la rentabilidad del maíz frente a otros cultivos. Para seguir obteniendo alimentos baratos se optó por una estrategia doble: una parte de la demanda sería cubierta mediante la reactivación de la agricultura campesina a través de subsidios, la otra, por medio de la importación de alimentos, para 1979 el maíz importado cubría el 20% de demanda. Los programas impulsados en la década de 1970 no fueron suficientes para convertir al campesinado en un sector capaz de sostener una oferta creciente de alimentos sin embargo sí proporcionó incentivos a los

³⁶ CEPAL, *Economía Campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI, México, 1982, en Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992.

empresarios agrícolas para producir maíz a pesar de que la rentabilidad de éste frente a otros cultivos era cada vez menor, por lo que la oferta de maíz se incrementó. Tal política continuaría ensanchando la brecha existente entre los campesinos y los agricultores empresariales.³⁷

A principios de la década de 1980 se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que recogía las aspiraciones de recuperar la autosuficiencia alimentaria a través de un aumento en la productividad del campesinado -pero esta vez con una política de precios agrícolas coherentes con el objetivo. El SAM logró algunos resultados positivos en cuanto al incremento de la oferta de maíz, pero es difícil asegurar que ésta fue producto del aumento en la oferta campesina, ya que las zonas de riego también contribuyeron a la oferta del grano, debido a los precios de garantía favorables. Ante la crisis económica de 1982 el estado benefactor mexicano llegó a su límite, y el proyecto de rehabilitar al campesinado para cubrir la oferta interna de maíz fue abandonado.

2. Características generales del sistema maíz-tortilla

La intervención del gobierno en el sistema maíz- tortilla fue una constante en el modelo de desarrollo de industrialización vía la sustitución de importaciones. En esta sección se presentan los rasgos generales de este complejo sistema en este periodo, centrándose en el papel que tenía el gobierno

pp.55-58.

³⁷ Así lo señalan Cynthia Hewitt de Alcántara en *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo XXI, 1978 y David Barkin y B. Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Océano, 1985.

como mediador entre los intereses de los productores, consumidores y la industria de la harina de maíz .

2.1 Los productores de maíz

Como se ha señalado, las políticas agrícolas durante el modelo de desarrollo vía la sustitución de importaciones ahondó las diferencias ya existentes entre los agricultores. Para analizar los impactos de las reformas dirigidas a la cadena producción-consumo del maíz de los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas -particularmente el acuerdo agrícola del TLCAN- en los productores de maíz se utilizará la clasificación que hace Kirsten Appendini³⁸ de los productores de maíz, basada en los datos arrojados por la encuesta de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) en 1985. ³⁹ Appendini clasifica a los productores en tres categorías– empresarial, campesino intermedio y campesino- dependiendo del tipo de predio y las condiciones tecnológicas⁴⁰ en las que producen el grano.

El término de “productores empresariales” corresponde a aquellos que poseen predios de más de 10 hectáreas y cultivan el maíz en tierras de riego, usan semillas mejoradas, fertilizantes y tracción mecánica. En estos años representaban el 2.2% de los productores, poseían el 14.3% de la superficie cosechada y aportaban entre del 15% de la producción total y el 25% del maíz al

³⁸ Op.cit., 1992, p.86

³⁹ J.L. Andrade, “ El autoconsumo de maíz y frijol en México” Documento núm. 2 “La producción, comercialización y autoconsumo de maíz en el ciclo agrícola primavera verano 85-85”, SISVAN, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Roma, fotocopia, 1988, cuadros 1.2.1 y 3.2.2 en K. Appendini, op.cit., 1992, p.132-133

⁴⁰ “Las condiciones tecnológicas se refieren a la calidad de la superficie: riego o temporal; el uso de insumos: fertilizantes y semillas mejoradas; y al uso o no de tracción mecánica.” Kirsten Appendini, op.cit., 1992, p.82

mercado.

Se denomina "productores intermedios" a aquellos campesinos medios que poseen predios entre 2.5 y 10 hectáreas y cultivan el maíz en tierras de temporal, con un insumo (semillas mejoradas o fertilizantes) y sin tracción mecánica. En 1985 constituían el 51 por ciento de los productores, poseían 55 por ciento de la superficie cosechada de maíz y aportaban el 50.9 por ciento de la producción y el 57.4 por ciento del grano al mercado. Estos campesinos eran los más dependientes de los apoyos a la producción y comercialización del gobierno ya que a diferencia de los productores empresariales que posee tierras de riego y tiene diversas opciones de cultivo.

Se consideran como productores campesinos "tradicionales" a aquellos productores minifundistas que cultivan maíz en terrenos de 2.5 hectáreas o menos, en general tierras de temporal sin usar ningún insumo ni tracción mecánica. Constituían entonces el 53.2 por ciento de los productores. Abarcaban el 30% de la superficie cosechada, y aportaban el 34% de la producción total y el 17% del maíz comercializado. El maíz en estos predios se produce principalmente para el autoconsumo y es el eje de la supervivencia de la unidad familiar campesina. "Durante la crisis de la deuda esta agricultura se mantuvo a pesar de los cambios en la política agrícola, pues es la que menos acceso tiene a los apoyos para la producción y comercialización"⁴¹ Sin embargo, los incentivos del gobierno a la producción de maíz, como el aumento a precios de garantía, sí tienen un impacto en sus decisiones en cuanto a la asignación de fuerza de trabajo que se le asignará al cultivo del maíz para la

venta o a otras actividades y la cantidad de la cosecha que se utilizará para el autoconsumo⁴².

2.2. La política agroalimentaria y los precios de garantía

El gobierno mexicano enfrentó un dilema constante en el diseño de una política agroalimentaria acorde con el modelo de desarrollo basado en la industrialización vía la sustitución de importaciones⁴³: por un lado, los consumidores, la mayor parte de la población, demandaban alimentos baratos. Por el otro, los productores de estos alimentos, en su mayoría campesinos que requerían un estímulo a la producción para aumentar la oferta de maíz, demandan precios rentables.⁴⁴

El Estado solucionó este dilema en favor de los consumidores y absorbiendo algunos de los costos en la producción de alimentos y estructuró el sistema maíz- tortilla en función de ello. En el modelo de desarrollo anterior, el gobierno garantizó la oferta de alimentos básicos baratos a través del control de los precios agrícolas, el reparto de tierras, y mediante subsidios a la producción y a la comercialización que compensaran el control de precios que se ejercía en favor de los consumidores⁴⁵. Para ello se valió también de la incorporación en la toma de decisiones de los campesinos afiliados al Partido Revolucionario Institucional– principalmente la Confederación Nacional Campesina (CNC). El aspecto político de los arreglos que surgieron entre el gobierno y distintos

⁴¹ *Ibid.*, 1992, p. 131

⁴² En el caso de que los precios agrícolas sean adversos, algunos miembros de la familia optan por conseguir un empleo en algún entorno urbano y únicamente se cultiva maíz para el auto consumo

⁴³ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, pp.27-32

⁴⁴ *Ibid.*, p. 27

⁴⁵ Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992, p.33

sectores de la población al rededor del sistema maíz-tortilla se desarrolla en el último capítulo, por el momento baste decir que el gobierno pacto con la CNC en diversas ocasiones que ésta no presionaría por el aumento de precios de garantía a cambio de que el gobierno de mantuviese el control de precios sobre los bienes y servicios públicos.

Los precios son el eslabón de la cadena entre productores y consumidores. El precio al productor de maíz –precio de garantía- ha sido fijado por el gobierno, al igual que el precio del producto final, la tortilla ha estado sujeto a control de precios para beneficiar a los consumidores.⁴⁶

Durante el “desarrollo estabilizador” se institucionalizaron los instrumentos de intervención estatal más importantes en la cadena de producción-consumo del maíz: el control de los precios al productor y al consumidor, y los subsidios a la producción de básicos por medio del crédito, los insumos agrícolas y la comercialización del grano.

En la década de 1950 el gobierno creó Ceimsa (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.), antecesora de Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y con ello empezó a intervenir cada vez más en la comercialización, almacenaje e importación de granos. Desde 1961, año en que Ceimsa fue reestructurada hasta 1998 el gobierno fijó el precio del maíz y participó en el mercado mediante el acopio directo por medio Conasupo. Los “precios de garantía”⁴⁷ o precios que pagaba el gobierno a través de Conasupo históricamente regularon los precios del maíz en el mercado, aún cuando esta

⁴⁶ K. Appendini, *Ibid.*, p.27

⁴⁷ Kenneth Mitchell, *State Society Relations in Mexico*, Burlington, Ashgate, 2001, pp.37-43.

agencia sólo participaba en una parte de las compras de las cosechas de este grano.

El problema central en la determinación de los precios de garantía ha sido siempre el de las diferencias en la productividad. Esto se debe a que los costos varían considerablemente según el tipo de productor. Mientras que hay una relación entre la rentabilidad del cultivo y su producción en las regiones donde predomina la agricultura empresarial, esto no es aplicable a las regiones campesinas.

La intervención del estado en la regulación de precios por lo general favoreció a los consumidores y castigó a los productores de maíz.⁴⁸ En la década de 1970 el precio de la tortilla bajó en comparación a la década anterior (en 1970 se necesitaba 4.9% del salario mínimo para adquirir un kilo de tortillas, en 1979 era 3.3%) mientras que los precios de garantía a partir de esta década no cubrieron el costo de los campesinos tradicionales y algunos campesinos medios⁴⁹. Esta situación se reflejó en la creciente semi proletarización de las unidades campesinas durante esta época, algunos miembros de la unidad familiar campesina buscaron trabajos asalariados en los centros urbanos cercanos para complementar el ingreso agrícola⁵⁰.

Al reducirse las ganancias de los productores por el control de los precios

⁴⁸Se estima que en el periodo 1970-1979 los precios del maíz tuvieron una protección efectiva negativa frente a los precios internacionales" *Ibid.*, 37

⁴⁹ Kirsten Appendini, 1992, p.66

⁵⁰ La política de precios agrícolas fue utilizada por el Estado para beneficiar al resto de los sectores económicos mediante dos vías "tanto mediante la producción de alimentos baratos como la complementariedad del ingreso agrícola y el salarial, ya que permite mantener ambos ingresos bajos en favor de la acumulación en el sector moderno" En otras palabras, el campesinado tenía la doble función de satisfacer la demanda de alimentos baratos y reproducir la mano de obra barata debido a la semi-proletarización de la unidad familiar campesina para complementar el ingreso. A. De Janvry, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1990, en Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992, p.37

de garantía, los campesinos se volvieron cada vez más dependientes de los estímulos a la producción. Los subsidios a los productores a partir de la década de 1970 fueron de otra índole como la ampliación de red de acopio Conasupo, el crédito y programas especiales de comercialización.

2.3 Los estímulos a la producción

La reorganización de la industria de insumos y el crédito agrícola que llevó a cabo el Estado durante el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones tuvieron como objetivo subsidiar la transformación tecnológica de algunos agricultores e incrementar la producción de cultivos básicos. En la década de 1960 el gobierno nacionalizó Fertimex, la industria de fertilizante; creó Pronase, empresa encargada de producir semillas mejoradas y reorganizó la producción de insecticidas.⁵¹ El paquete de insumos representaba un costo mayor al cultivo, por lo que su uso fue común en los agricultores empresariales y campesinos medios, pues el crédito para adoptar la nueva tecnología se destinó a aquellos productores con mayores recursos para incorporarla a los cultivos. En 1976 el Estado creó el Banco Nacional de Crédito Rural -Banrural- que otorgaría créditos subsidiados a los campesinos para modernizar sus procesos productivos.

A fin de promover la oferta de básicos sin revertir la tendencia negativa de los precios de garantía, el gobierno apoyó a los campesinos principalmente a través de la ampliación de las instituciones relacionadas con el crédito y la

comercialización que ya existía. En 1961, las funciones de Ceimsa, se ampliaron y adquirió el nombre de Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo a través de esta agencia el gobierno Estado intervino cada vez más en el almacenaje, procesamiento, comercialización e importación de granos básicos -sobre la cual tenía exclusividad.

2.4 Conasupo: la comercialización y el abasto del maíz y tortilla.

Conasupo sería el agente regulador de los precios al productor y consumidor de maíz, desempeñando un rol dual: aseguraba que los precios de garantía cubriesen el costo de producción de los campesinos y, que los consumidores pudiesen tener acceso a alimentos baratos. Esto fue posible mediante la reducción del intermediarismo comercial, pues Conasupo, a través de centros de acopio y abasto, compraba y después vendía el maíz, prácticamente al mismo precio⁵².

La participación de Conasupo en el mercado del maíz aumentó durante el sexenio de López Portillo (1976-1981), a través de sus filiales y programas se atendió la demanda de abasto de alimentos y se redujo el costo de producción de los campesinos que vendían el maíz al menudeo por debajo de los precios de garantía. Para estimular la producción de básicos en 1976 se amplió la infraestructura de Conasupo con las Bodegas Rurales Conasupo, S.A. - Boruconsa-, que comercializaba la oferta de maíz de los productores pequeños.

⁵¹Véase Hewitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Siglo XXI, México, 1978

⁵²En la década de 1960, el monto del subsidio que otorgaba Conasupo -mediante la absorción del costo de operación- no era considerable, en razón de que los precios de garantía se congelaron y el precio a la tortilla se fijó en 1.15 pesos por kilo hasta 1973. Lampell J., *Abasto y comercialización de maíz: El papel de Conasupo*, tesis de maestría, México, El

Además, Conasupo era el único agente autorizado para importar grano, por lo que su participación en la oferta comercializada de maíz creció sustancialmente en esos años.

Las prioridades de Conasupo fueron a partir de 1965 asegurar el abasto del grano, del pan y la tortilla. A través de esta agencia, el Estado intervino en el acopio y distribución del maíz para la industria de la masa y la tortilla.⁵³ Tradicionalmente, las tortillas y la masa nixtamalizada –compuesta por maíz, cal y agua- se elaboraban manualmente en la esfera doméstica, pero en estos años este proceso fue cambiando. Ello se debió a la proliferación los molinos que transforman el grano en masa nixtamalizada, las tortillerías en las ciudades y al surgimiento de una nueva forma de elaborar la tortilla: mezclar la masa con harina de maíz.⁵⁴ La tortilla elaborada con harina ofrece más ventajas para la comercialización ya que no se descompone tan rápidamente como la masa nixtamalizada y puede empaquetarse y conservarse. Ante el aumento en la demanda de tortilla industrializada de harina nixtamalizada que crecía con la urbanización y el abandono de las prácticas tradicionales de hacer tortilla -en particular en el DF⁵⁵- en 1962 Conasupo adquirió la fábrica de tortilla Minsa.

El gobierno declaró que la industria de masa, harina y tortilla eran de "interés público", comenzó a controlar la dotación de grano mediante un sistema de subsidios⁵⁶ y creó la Comisión Nacional de la Industria del Maíz (Conaim)

Colegio de México, 1987, p. 74.

⁵³Kirsten Appendini, *op.cit.*, 39.

⁵⁴*Ibid.*, pp.192-193

⁵⁵Entre 1961 y 1971 43% de todas las ventas de grano se destinaban al Distrito Federal, y la demanda de la tortilla creció entre 1965 y 1979 a 6.5% anual. SARH, Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial, "El desarrollo agroindustrial y los sistemas de alimentos básicos. Maíz, documento técnico núm. 11, México, 1982, en Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992, p. 64.

⁵⁶*Ibid.*, p. 71.

para el Consumo Humano, con el fin de reglamentar la industria. Para 1981, Conasupo abastecía el 79 por ciento de la industria de la masa nixtamalizada y 91 por ciento de la industria de la harina de maíz. Estas industrias dependían del maíz subsidiado para vender la tortilla a precios controlados, pues el precio de venta era inferior al precio de garantía.

En 1989 había en el país 42 533 establecimientos dedicados a la molienda de maíz, producción de masa nixtamalizada de maíz y elaboración de tortilla. 22% de los molinos-tortillerías y tortillerías se ubicaban en el D.F. y la zona metropolitana y Conasupo entregaba grano subsidiado a 98% de los establecimientos. En total esta industria absorbía 4.5 millones de toneladas de maíz de las cuales Conasupo distribuía alrededor de 3 millones; 26% de ellas iba a la Ciudad de México a un precio 45% inferior al que imperaba en el mercado libre.⁵⁷

Para 1989, 64% de las tortillerías mezclaban harina en la masa, lo que abarataba los costos de producción de las tortillerías.⁵⁸ Sin embargo, solamente existía una empresa privada que se dedicara a la fabricación de harina de maíz nixtamalizada: Maseca, que para entonces contaba con 11 fábricas. Conasupo a través de Miconsa contaba con 5 plantas procesadoras y abarcaba el 46 por ciento de mercado de la harina de maíz⁵⁹,

⁵⁷ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.193.

⁵⁸ *Loc.cit.*

⁵⁹ Cifras de Kenneth Mitchell, *State Society Relations in Mexico*, Burlington, Ashgate, 2001, p.116.

Segundo Capítulo
LAS REFORMAS A LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA PREVIAS A LA
NEGOCIACIÓN DEL TLCAN

Herman Von Bertrab, Director de la oficina de México en Washington para la negociación del TLCAN, en su libro Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account, afirma que las negociaciones de este tratado, particularmente el acuerdo agrícola entre México y Estados Unidos fueron poco ortodoxas:

El gobierno mexicano, por sí mismo, e independientemente de lo que las negociaciones dictaban, llevaría a cabo algunas de las reformas hacia la modernización, que utilizaría en las negociaciones como concesiones [bargaining chips]. Los americanos expresaron su desconcierto ante tal situación, ya que algunas veces carecían de información suficiente para saber si estaban presionando para lograr algo que los mexicanos harían de todas formas, y simplemente lo estaban utilizando como una herramienta de negociación para hacerles creer que estaban otorgando una concesión.⁶⁰

El objetivo de este capítulo es demostrar que las reformas que llevaron a cabo los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari a la política agroalimentaria y al nuevo modelo de desarrollo en el sector agrícola plasmado en el Plan de Modernización agrícola 1990-1994, independientemente del TLCAN y sus negociaciones, promueven la liberalización del maíz y el desmantelamiento de la agricultura campesina. De hecho, como se verá en los

⁶⁰ Herman von Bertrab, Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account, Westport, PRAEGER- The Center for Strategic

siguientes apartados el fin de los subsidios a los pequeños y medianos productores de básicos y la privatización de las paraestatales que intervenían en la cadena de producción-consumo del maíz, entre otros cambios que se atribuyen a los ajustes que tuvo que realizar México al incluir al maíz en el TLCAN, anteceden al Tratado.

1. El cambio de rumbo en la política agroalimentaria durante el sexenio de Miguel de la Madrid

1.1 La crisis de la deuda y la transformación del papel del Estado en la economía

Ante la crisis económica de 1982, el estado benefactor mexicano llegó a su límite, afectando seriamente la legitimidad del régimen en su conjunto. El anuncio de la suspensión temporal del pago de la deuda externa por parte del gobierno mexicano en agosto de 1982, marcó el fin del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y del paradigma keynesiano que atribuía al Estado un papel clave en el desarrollo de la economía.⁶¹ También inauguró el triunfo de las fuerzas internas y externas que buscaban encauzar la evolución económica del país hacia un proyecto neoliberal.

La crisis de la deuda obligó a México, como a otros países latinoamericanos a renegociarla con el Banco Mundial y el Fondo Monetario

and International Studies, 1997, p.40

⁶¹Duncan Green, *The Silent Revolution. The rise of market economies in Latin America* . Londres, Cassel/Latin American Bureau, 1995, pp.20-25.

Internacional. Ello ocurrió en un momento en el que una nueva generación de líderes conservadores de los países desarrollados, tras el aumento de los precios en el petróleo en 1979, reaccionaron a la inflación global sustituyendo las ideas keynesianas de pleno empleo y el estado benefactor, por la obsesión monetarista –o neoliberal- de promover el crecimiento basado en el desarrollo del sector exportador y reducir la inflación mediante el recorte del gasto público y la oferta monetaria. Los organismos crediticios internacionales que adoptaran esta nueva agenda jugaron un papel importante para persuadir a los países latinoamericanos a adoptar este nuevo modelo de desarrollo.

En el caso de México, la imposición de la agenda neoliberal tuvo que ver también con el cambio en la élite política.⁶² La crisis de la deuda pronto mostró ser más que un desequilibrio en las finanzas externas del país ya que este periodo coincidió con una disputa en el interior de la élite gobernante en torno al proyecto de desarrollo debería regir el rumbo del país⁶³ y las elecciones presidenciales. La suspensión del pago de la deuda pareció darles la razón a quienes afirmaban que la única forma de impulsar el desarrollo era adoptar la visión neoliberal, que proveía una solución y explicación a la crisis. A grandes rasgos, esta visión postula que el único mecanismo legítimo y eficiente para

⁶² Duncan Green, *op.cit.*, pp.20-22.

⁶³ Este es el argumento central de Rolando Cordera y Carlos Tello, en México la Disputa por la Nación: perspectivas y opciones del desarrollo, (13a. edición, México, Siglo XXI, 1997) publicado unos meses antes de la suspensión del pago de la deuda. "Junto con las crisis recurrente se han presentado desequilibrios y modificaciones en otros ordenes que no pueden reputarse como simples expresiones del acontecer económico. De entre ellos habría que destacar los enfrentamientos políticos cada vez más francos entre las fuerzas sociales, entre ellas y el Estado y dentro del Estado mismo. Estos años (...) han visto el surgimiento de una búsqueda cada vez más consciente y generalizada de alternativas para encauzar la evolución del (...) la actual coyuntura no encuentra en el Estado al único interlocutor(...) las fuerzas mejor organizadas de la sociedad se han abocado a la elaboración o difusión sistemática de concepciones que (...) aspiran a definir en su totalidad el rumbo futuro del desarrollo nacional. Se trata de proyectos con pretensiones omnicomprensivas que abiertamente buscan ganar el consenso social y sobre todo la hegemonía en la gestión del Estado. (...) el neoliberal y el nacionalista. Remodelación económica neoliberal o afirmación -y revisión- nacionalista, parecen ser hoy las coordenadas dentro de las cuales se dará el desarrollo del país".

distribuir recursos es el mercado⁶⁴ e interpreta los problemas de las políticas distributivas del Estado, no como fallas reparables dentro de su propia lógica, sino como el ejemplo de la ineficiencia de la intervención estatal *per se*.

Con la firma de intención con el FMI en septiembre⁶⁵ de 1982 y con la designación de Miguel de la Madrid como candidato presidencial se volvió evidente que los grupos que promovían la reestructuración de la economía mexicana en una dirección neoliberal estaban al frente de la política económica. A partir de entonces, México abandona el modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones y emprende la transformación económica que propone el neoliberalismo: disminución de la intervención estatal en la economía, estabilización, ajuste estructural, privatización de las paraestatales y crecimiento basado en exportaciones. Los objetivos centrales de estas políticas son reducir la inflación -a través de un recorte en el gasto público y la oferta monetaria, eliminar las distorsiones como los controles de precio y tarifas al comercio y promover las exportaciones por medio de la diversificación y la búsqueda de mercados.

En congruencia con la nueva agenda neoliberal y algunas recomendaciones del Banco Mundial, el conjunto de decisiones respecto a la agricultura de básicos de 1982 a 1990, tuvieron como constante el desmantelamiento de los subsidios a la producción y la creciente importación de maíz para sustituir la oferta interna y mantener la oferta de alimentos básicos baratos y así compensar la pérdida en el salario de los trabajadores. El gobierno

⁶⁴Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1974, p. 206

⁶⁵Kirsten, *op.cit.*, 1992, p.94

de Miguel de la Madrid inició las reformas dirigidas a lograr cambios estructurales en la agricultura como: la reestructuración de la SARH y de algunas paraestatales, la reducción a las barreras al comercio y la liberación de los precios agrícolas. Estas reformas se profundizaron en el sexenio de Carlos Salinas.

1.2 El abandono de la meta de la autosuficiencia alimentaria

Como consecuencia de las políticas de estabilización y la crisis, el salario mínimo real disminuyó 50 por ciento durante el sexenio de Miguel de la Madrid.⁶⁶ La caída en el poder adquisitivo del salario tuvo un impacto en la demanda de alimentos básicos, durante este se observa un incremento en el consumo de la tortilla.⁶⁷ Al mismo tiempo que la demanda de maíz crecía, los compromisos adquiridos con las instituciones prestamistas internacionales sugirieron a México reducir el gasto público, incluyendo los subsidios generalizados a la alimentación y a la producción de básicos que afectaron la oferta de éstos.

En 1989 México obtuvo un préstamo del Banco Mundial para el sector agrícola, que comprometía a México a cumplir con las recomendaciones del Banco Mundial acerca de la reestructuración de Conasupo: acabar con el monopolio de la importación de maíz, cierre de 500 tiendas Diconsa (Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A.), liquidación de Triconsa (Trigo Industrializado Conasupo, S.A.), y la sustitución de los subsidios generalizados de Conasupo en el sistema maíz-tortilla por un sistema de subsidios dirigidos mediante la entrega

⁶⁶ El Financiero, 9 de abril de 1991.

⁶⁷ "El deterioro del ingreso de las familias trae como consecuencia cambios en el patrón del gasto, así como en la composición de los bienes que adquiere, en particular el tipo de alimentos" K. Appendini, *op.cit.*, 1992,p.182.

de cupones.⁶⁸ El Banco Mundial culpaba a Conasupo de haber provocado la descapitalización de la agricultura y de no haber mejorado las condiciones de vida en el campo y los miembros de la nueva élite coincidieron con estas apreciaciones.⁶⁹

La crisis en el campo fue enfrentada por el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante el aumento en las importaciones de maíz estadounidense, como lo hicieron gobiernos anteriores pero con una diferencia significativa: en diciembre de 1982, de acuerdo con el programa de desarrollo rural del sexenio 1982-1988, Miguel de la Madrid anunció el abandono de la meta de "autosuficiencia alimentaria" -satisfacer la demanda interna de alimentos básicos con la producción nacional - que había guiado la política agrícola y de abasto hasta entonces. En su lugar, se introdujo el objetivo de "soberanía alimentaria": la capacidad de asegurar el abastecimiento de estos alimentos mediante la importación.⁷⁰

Este acontecimiento marca el inicio de la liberalización del maíz y de un nuevo modelo de desarrollo de la agricultura basado en el apoyo a la agricultura de exportación. El cambio de la meta indica el fin de la política agrícola de apoyo a la agricultura de básicos - una ruptura evidente con el papel que jugaba la agricultura en el modelo de desarrollo anterior. En 1982 México importó 927 millones de dólares de mercancías agrícolas, de las cuales el 60 por ciento fue

⁶⁸ R. Escalante y T. Rendón, "Neoliberalismo a la mexicana su impacto sobre el sector agropecuario", en *Problemas del desarrollo*, Vol. XIX, No.75, pp.115-152.

⁶⁹ Kenneth Mitchell, *State-Society Relations in Mexico*, p.53

⁷⁰ "Este objetivo (no) se logró pues la balanza agrícola fue negativa en cuatro de los seis años del periodo." Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992,p.102.

maíz; para 1984 el monto de las importaciones llegó a 1, 696 millones de dólares.⁷¹

Las instituciones encargadas de dirigir la política agroalimentaria del modelo de desarrollo anterior se mantuvieron hasta 1989. Sin embargo, la transformación de las políticas en los precios y subsidios a la producción tuvo efectos negativos en los residentes rurales.⁷² A pesar de que el objetivo de "soberanía alimentaria" era asegurar el abastecimiento de alimentos mediante la importación, la desnutrición en el campo fue en aumento. De acuerdo a las estimaciones oficiales para 1988, 90 por ciento de la población rural padece algún grado de desnutrición – se trataba principalmente de los residentes rurales que no poseían tierras y los campesinos maiceros que de tierras marginales que vieron reducidos sus ingresos ante la reducción del sistema de subsidios a la producción.⁷³

1.3 El desmantelamiento de la política de apoyo a la producción de maíz

Uno de los principales objetivos de la política en el modelo de sustitución de importaciones fue mejorar la capacidad de producción en la agricultura para garantizar la autosuficiencia alimentaria y apoyar el desarrollo industrial. Por tal razón, era necesario diseñar una política que compensara los deteriorados términos de intercambio del campo en relación con otros sectores. La política

⁷¹ Blanca Rubio, "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo" en Emilio Romero Polanco, et al. (coord.) *Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano hacia el año 2000*. México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994, p.65.

⁷² Cifras del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990 en Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992, p.13.

⁷³ *Ibid.*, p.12.

macroeconómica de reducción del déficit público y el cambio en la meta de la política agroalimentaria afectarían principalmente a los productores de básicos.

Mientras que el gasto público programado para el sector agropecuario en 1982 representaba el 12 por ciento del gasto total, para 1989 sólo representaba el 6 por ciento —el recorte del gasto agrícola fue superior al 50 por ciento ya que el gasto público disminuyó entre 1982 y 1989. Aún cuando el gobierno había forjado la dependencia del campesinado al sistema financiero oficial y los residentes rurales se encontraban entre los sectores más necesitados de la población, los recortes al crédito destinado a este sector fueron de los más severos.

Los subsidios al crédito se cancelaron y a fines de 1989, Banrural dejó de otorgar tasas preferenciales para los productores de bajos ingresos. Provocando el deterioro de la capacidad productiva por el estancamiento del uso de insumos entre los temporaleros: la superficie de maíz cultivada con fertilizantes bajó un promedio de 5.7 anual entre 1985 y 1987.⁷⁴ Los agricultores que dependían de la inversión pública, fueron los más afectados ya que en 1988 ésta solo representó el 50 por ciento de la inversión en 1980. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid “la inversión agropecuaria disminuyó en términos reales 85%, mientras que la inversión pública federal bajó 52%”⁷⁵ y el presupuesto de la SARH durante este mismo periodo disminuyó 70 por ciento en términos reales.⁷⁶ En 1985, el 48 por ciento de la producción de maíz provenía de campesinos que sembraban en tierras de temporal en parcelas de menos de 5 hectáreas que

⁷⁴K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.109.

⁷⁵ K. Appendini, 1992, *op.cit.* p105

⁷⁶ *Loc.cit.*

dependían de los subsidios para poder cultivar el maíz y obtener ganancias con parcelas similares, sin duda alguna éstos serían los más afectados con los recortes.

Los precios de garantía también se tuvieron que ajustar a las prioridades de la política macroeconómica. Los precios del maíz “ tuvieron un comportamiento que contrasta con la tendencia de precios en general, ya que quedaron rezagados frente a los demás precios agrícolas y los precios de los insumos a partir de 1986”.⁷⁷ Esta tendencia se agravó con el programa de estabilización heterodoxo -además del control monetario y fiscal de los programas ortodoxos- que adoptó México en 1987.

Los principales objetivos de este programa de estabilización fueron el control de los precios para contrarrestar la inflación y sus efectos negativos en el salario y la recuperación de la confianza de los inversionistas. Ello se logró mediante de la disciplina presupuestal, la apertura comercial, y sobre todo, con un mecanismo de concertación entre el gobierno, los campesinos, los trabajadores asalariados y los empresarios: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico.

1.4 Los primeros pasos hacia la liberalización : La entrada de México al GATT

Ante la crisis de la deuda, Miguel de la Madrid fue el encargado de instituir un Programa Inmediato de Reordenación Económica. De 1982 a 1987 se siguió

una política de ajuste ortodoxa de acuerdo con los lineamientos del FMI. La política macroeconómica tenía como objetivo de corto plazo a ajustar las variables macroeconómicas y en el mediano plazo, encauzar la economía hacia un crecimiento basado en la apertura comercial. Con el programa de estabilización de corte ortodoxo que adoptó México se logró reducir el déficit gubernamental, a través de políticas monetarias y fiscales, no así la inflación. Estas políticas tuvieron efectos negativos en la inversión y el consumo, y el crecimiento esperado del sector exportador no se cumplió. Además, en 1986 esta situación se agravó por una caída en los precios del petróleo y el terremoto de 1985.

A raíz de estos acontecimientos, México entra al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) para promover activamente al sector exportador. Como miembro del GATT, México estaba obligado a reducir el promedio del nivel de tarifas de importación de 80 a 50 por ciento.⁷⁸ Sin embargo, en 1987 fue mucho más lejos que lo requerido por el este acuerdo y de manera unilateral redujo el nivel de aranceles -que en 1986 eran para la mayor parte de los productos agrícolas de más del 100 por ciento- a un promedio de 10 y 20 por ciento⁷⁹.

La política de liberalización que siguió la entrada de México al GATT con respecto a la agricultura es relevante para entender el interés de México por negociar un acuerdo agrícola con Estados Unidos en el TLCAN. Desde un punto

⁷⁷ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p.112.

⁷⁸ Gary G. Williams, "Perspectivas del comercio agrícola entre Estados Unidos y México dentro del Tratado de Libre Comercio: Un punto de vista Norteamericano" en Emilio Romero Polanco, *et al.* (coord.) Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano hacia el año 2000, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994, p.19.

⁷⁹ Luis Téllez, La modernización del sector agropecuario y forestal, México, FCE, 1994 p.128.

de vista norteamericano, Gary G. Williams al examinar los posibles efectos del acuerdo agrícola entre México y Estados Unidos en el TLCAN advierte lo siguiente:

¿Logrará el TLC un enorme nuevo mercado para los productos agrícolas en México? [...] Los efectos del comercio agrícola ya son evidentes. Cualquier incremento adicional de las exportaciones de Estados Unidos hacia México o importaciones desde México originadas por el TLC serán pequeñas en comparación con lo que ha ocurrido en los años recientes sin el TLC [...] las reducciones unilaterales a las barreras comerciales hechas por México durante los últimos cinco años significan que quedan relativamente pocas barreras de importación por eliminar.⁸⁰

La apertura del sector agrícola era prácticamente un hecho aún sin el TLCAN, por lo que a México le interesaba asegurar el acceso al mercado estadounidense para los cultivos de exportación. Como sugiere Herman Von Bertrab, el gobierno mexicano, por sí mismo, e independientemente del Tratado llevaba a cabo algunas reformas que utilizaría en las negociaciones como concesiones [*bargaining chips*].

1.5 El arreglo político con los productores y consumidores de maíz

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico

Los Pactos tenían como base la idea de que el crecimiento del sector exportador y un aumento en la inversión, combinado a un aceptable nivel inflacionario, inducen a la creación de empleos y una mejora en el nivel de vida

⁸⁰ Gary G. Williams, *art. cit.*, p. 20

de la población, sin incurrir en desajustes macroeconómicos.⁸¹ Todos los sectores suscribieron el Pacto para coordinar a largo plazo el control de la inflación y el cambio estructural en diciembre de 1987.⁸² Los empresarios, campesinos y líderes laborales negociaron con el gobierno paquetes de estabilización económica y reforma estructural, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas, desempeñó un papel central en estas negociaciones.

Las reuniones se condujeron a nivel cúpula, lo cual desalentó la oposición dentro de estos sectores. Los empresarios estuvieron representados por el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) organismo que agrupa a todas las organizaciones empresariales, pero su estructura y organización ha favorecido a las empresas grandes, que se beneficiarían del nuevo modelo de desarrollo. El Pacto inaugura una nueva etapa en la relación del gobierno con el sector privado.⁸³

La negociación de los precios agrícolas se turnó a la Subcomisión de Concertación de Productos Agropecuarios, presidida por el secretario de la SHCP y la participación de SARH, Secofi, SPP, CNC y la rama industrial a la que compete el cultivo en cuestión de la Concamin.⁸⁴ Aún cuando los miembros de la CNC no se verían beneficiadas por la liberalización comercial, en ese momento el gobierno ofreció otros incentivos a cambio de su lealtad al Pacto⁸⁵.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano a la transformación económica*, México, FCE, 1993 pp.40-50.

⁸³ Strom Thacker, "NAFTA coalitions and the political viability of neoliberalism in Mexico", *Journal of International Studies and World Affairs*, 41 (1996), núm 2, pp.60-62

⁸⁴ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p158

⁸⁵ Ver Quinto Capítulo.

Las movilizaciones campesinas

Como se ha mencionado, ante la contracción del gasto público y la reducción a los subsidios agrícolas, la política de precios de garantía y los apoyos a la comercialización de básicos vía Conasupo continuaron siendo los instrumentos principales para fomentar la producción de maíz. Sin embargo, el Pacto agravó la caída en el precio de garantía del maíz que se inició con el abandono de la meta de "autosuficiencia alimentaria". Estas políticas provocaron el descontento de la gran mayoría de las organizaciones campesinas y los campesinos maiceros se organizaron para exigir precios de garantía que tomaran en cuenta los costos de producción y mejores servicios por parte de Banrural y Conasupo.⁸⁶

En 1986 se iniciaron una serie de luchas de organizaciones campesinas independientes, como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA). El movimiento inició en enero cuando los productores de Nayarit encabezados por la Liga de Comunidades Campesinas, perteneciente a la CNC, demandaron: un aumento en el precio de garantía, la suspensión de intereses moratorios para aquellos productores que se encontraban en cartera vencida y la regularización de los pagos de Conasupo que tenían un mes de retraso por falta de liquidez. La CNC retiró su apoyo a los pocos meses debido a que los campesinos tomaron las oficinas de la SARH y bloquearon la carretera Panamericana, y los nayaritas se limitaron a negociar con las autoridades un

⁸⁶ Ibid., p.156

aumento modesto en el precio de garantía.⁸⁷

Movimientos con demandas similares emergieron en Chihuahua, Jalisco y Chiapas. Pero perdieron fuerza rápidamente porque el gobierno respondió de forma diferenciada a cada uno dependiendo de las coyunturas políticas de cada región. Algunos movimientos, como el de Chihuahua y Jalisco obtuvieron ciertos apoyos a la comercialización y un aumento en el precio de garantía. En el caso de los chiapanecos, las negociaciones con el gobierno no llegaron a nada y finalmente en abril de 1986, el ejército desalojó a los campesinos que habían bloqueado la carretera Panamericana y varios de sus líderes fueron encarcelados.⁸⁸

Las manifestaciones campesinas no lograron tener un impacto en la política macroeconómica. Además, con la entrada en vigor del Pacto, el sector campesino, representado por la CNC y la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios, se comprometió a no demandar aumentos a los precios a partir de la fecha acordada. Los precios serían establecidos por la comisión de seguimiento y evaluación del pacto que no tomaron en consideración a las organizaciones campesinas⁸⁹. En septiembre de 1988 se anunció que el precio del maíz sería 370 000 viejos pesos por tonelada⁹⁰. Los productores manifestaron su inconformidad y en un foro organizado por UNORCA varias organizaciones señalaron que el costo tonelada por maíz calculado en 349 000

⁸⁷ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p154

⁸⁸ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p. 155-156

⁸⁹ "UNORCA publicó un desplegado dirigido a la Cámara de diputados y al Gabinete Agropecuario firmado por 103 organizaciones regionales en el que demandaban un precio de 773 000 viejos pesos por tonelada. [...] las organizaciones campesinas demandaban un precio de entre 600 y 700 mil pesos, ya que en los mercados rurales era el precio al que se comercializaba el maíz" K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p. 162-163.

⁹⁰ Se calcula que el precio de garantía de 1987 es del 20 al 30% superior al precio internacional del maíz en ese mismo año fue de 145 dólares (de 1995) por tonelada. Los campesinos se manifestaron en contra de este precio. Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000, p.81.

pesos no era el costo real para la mayoría de los productores⁹¹. Sin embargo, el Pacto con el sector agrícola se sostuvo porque el Estado contaba con el apoyo y control, de la única organización lo suficientemente grande como para ejercer presión, la CNC. Su lealtad fue retribuida, ya que el gobierno para mitigar la inconformidad entre los campesinos, particularmente aquellos pertenecientes a la CNC, el gobierno otorgó compensaciones y una bonificación por la venta a Conasupo.

Aún cuando el gobierno de Miguel de la Madrid argumentó que las reformas a la política agroalimentaria estuvieron encaminadas a disminuir la intervención del Estado en el mercado, durante este sexenio se vuelve a utilizar la infraestructura de Conasupo para el reparto de beneficios con fines políticos, en este caso, mantener las alianzas con CNC y CTM y su lealtad al Pacto. Como admite el entonces director de Diconsa, Raúl Salinas:

La función central de Conasupo y por ello el sistema Diconsa, es la de llevar productos básicos a las clases más necesitadas. Pero ese llevar productos básicos a las clases más necesitadas no es neutral. Nada en la sociedad es política y socialmente neutral. El cómo hacerlo, a quién llevarlo y a quién comprarlo es una decisión de carácter político y estratégico. Por eso cada una de nuestras decisiones está enmarcada en la estrategia de la administración del Presidente Miguel de la Madrid.⁹²

Las políticas de subsidios a la tortilla

A través de la filial de Conasupo, Diconsa, el gobierno distribuía alimentos subsidiados al consumidor rural y urbano. En los centros urbanos, Diconsa distribuía los alimentos básicos a través de tres tipos de tiendas: los grandes

⁹¹ K. Appendini, *op.cit.*, 1992, p. 156.

almacenes comerciales o Conasupers, las tiendas pertenecientes a particulares o a sindicatos, pero afiliados a Conasupo mediante el compromiso de observar los precios establecidos por la paraestatal y las tiendas organizadas en forma de cooperativa, propiedad de los comités de vecinos –Centros Populares de Abasto Comunitario (Cepac)⁹³. Con el nuevo gobierno Diconsa jugaría un papel importante en la distribución de subsidios directos en forma de cupones para la adquisición de tortillas y el manejo de Liconsa que distribuía leche.

El gobierno de Miguel de la Madrid anunció que de acuerdo a los principios de desregulación del sistema de abasto y con el fin de reducir el costo de los subsidios otorgados mediante Conasupo, habría de racionalizar el de la tortilla. Con objetivo de beneficiar a los sectores de la población más marginados los subsidios generales a la tortilla serían reemplazados un subsidio selectivo. En teoría, de ese momento en adelante Conasupo solo se ocuparía de “atender a la población más “pobre” mediante el nuevo esquema.⁹⁴

En los primeros años, los subsidios dirigidos del programa de Diconsa, consistieron en la venta de tortillas a la mitad de precio en tiendas de Diconsa ubicadas en zonas necesitadas. En abril de 1986 se reemplazó este esquema por el Programa de Racionalización en el Manejo del Subsidio a la Tortilla o Tortibonos. Este esquema parecía un avance del anterior ya que por primera vez se elaboró una Lista Nacional de Beneficiarios de Conasupo; tendrían derecho a estar en esta lista aquellas familias en las que el ingreso fuera menor a dos salarios mínimos. En la práctica este esquema no funcionó como un

⁹² Raúl Salinas, *Diconsa en la modernización comercial y la regulación del abasto popular*, México, INAP, 1988, p. xi.

⁹³ Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992, p.187.

⁹⁴ Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992, p.204.

programa efectivo para atender a la población mas marginada porque los tortibonos eran distribuidos por los supervisores de Diconsa del distrito federal entre los afiliados a la CTM, CNOP y PRI. Tendencia que fue en aumento durante la campaña presidencial de Carlos Salinas. Se estima que en 1989 Diconsa satisfacía el 17% de la demanda nacional de alimentos básicos⁹⁵.

En este momento "dirigir" el subsidio significa distribuir tortibonos entres aquellos que suscribieron el Pacto como las tiendas de Diconsa de la CTM que firmaron acuerdos de concertación. Fidel Velásquez sancionó la nueva política de tortibonos. Los tortibonos serían sustituidos durante el gobierno de Carlos Salinas por el Programa de Subsidio al consumo de Tortilla (PSCT), pero se siguió utilizando la misma lista de beneficiarios de los tortibonos para su distribución durante buena parte del sexenio.

2. El proyecto del gobierno salinista en el campo

El gobierno de Carlos Salinas, en los años previos a la negociación del Tratado profundizó las reformas al sector agropecuario y a la política alimentaria que iniciara su predecesor. Para principios de 1990 la nueva élite política tenía un proyecto definido sobre el papel que tendría la agricultura el sector en el futuro, basado en el apoyo a la agricultura de exportación, el sector pecuario y la integración de los campesinos maiceros a otros sectores más dinámicos de la economía. Como veremos más adelante, el Presidente Carlos Salinas

⁹⁵ La participación de Diconsa en las zonas rurales que eran las más necesitadas era del 25 por ciento y el subsidio se "dirigió" a las zonas donde peligraba el voto priista, principalmente en el D.F. Peón Escalante, Participación y concertación para el abasto popular, México, Diconsa, 1989,p. 61.

encomendaría al subsecretario de Agricultura Luis Téllez, el jefe de la negociación de los acuerdos agrícolas en el TLCAN, tanto el diseño de la nueva política agropecuaria del sexenio.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 situó a los empresarios agrícolas en el centro de la transformación del sector agropecuario y propuso los siguientes principios para formular las reformas: la reactivación económica con énfasis en la agricultura de exportación y el sector ganadero, la seguridad en la tenencia de la tierra y la reprivatización.⁹⁶ La política neoliberal de Carlos Salinas otorgó a la agricultura de básicos, orientada al mercado interno un papel productivo muy marginal.

En 1990 el gobierno dio a conocer el Programa Nacional de Modernización para el Campo 1990-1994 y el Plan de Modernización de Conasupo donde se establecían los objetivos de la política agroalimentaria del sexenio, estos incluían: un proceso de apertura unilateral de la agricultura, la reducción y cancelación de la mayor parte de los subsidios, la modificación al Artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, la homologación de los precios nacionales con los internacionales, la selectividad crediticia y la del incorporación de las empresas paraestatales.⁹⁷ Las ideas y principios rectores de estas reformas se encuentran plasmados en varios documentos elaborados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.⁹⁸ Esta sección hace un

⁹⁶ Blanca Rubio "Política agropecuaria y movimiento campesino: dos opciones ante la crisis", en *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, núm.1, México, 1991, p. 79

⁹⁷ SARH, Dirección General de Política agrícola, "Conversión Productiva de la agricultura" en Emilio Romero Polanco, et al., *op.cit.*, p 113.

⁹⁸ Así como en los libros que escribieran el entonces Subsecretario de la SARH, Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994 y sus colaboradores más cercanos Andrés Casco y Andrés Rosenzweig (comp.), *La Política Sectorial Agropecuaria en México, Balance de una Década*, México, Instituto Americano de Cooperación para la agricultura, 2000. Para completar algunos datos de este apartado y principalmente los capítulos referentes a la negociación se entrevistó a los negociadores del acuerdo agrícola, Luis Téllez y Andrés Rosenzweig.

recuento de los principios rectores del sexenio para llevar a cabo la transformación del sector agropecuario y el sistema de distribución-consumo de maíz del gobierno salinista. Es importante destacar que estos principios⁹⁹ y algunas –lo mismo que algunas de las reformas que prescribían- fueron formulados previamente a las negociaciones del acuerdo agrícola del TLCAN.

2.1 La producción orientada hacia el mercado externo

La aportación del sector agropecuario al producto interno bruto durante el periodo 1980-1991 fue escasa -en promedio 8.1%- mientras que el 25% de la población económicamente activa laboraba en este sector. De acuerdo con la nueva élite, esta situación fue “provocada por las políticas paternalistas que acostumbraron a los agricultores a esperar por vía del gobierno la solución de sus problemas y el modelo de economía cerrada, provocó la ineficiencia productiva y su rezago tecnológico”¹⁰⁰

De acuerdo con los nuevos mandos de la Secretaría de Agricultura, la producción agrícola debía responder a las demandas del mercado y orientarse a productos más rentables como las hortalizas y las frutas.¹⁰¹ El argumento de que la producción debe orientarse hacia el mercado externo se sustenta en la alta concentración de población con ingresos mínimos que cultiva básicos. De la superficie cultivada en 1991, el 63% correspondió a granos, y el 3% a hortalizas.

Andrés Casco se rehusó a ser entrevistado, sin embargo, envió una copia de este libro con una nota que decía que en él se encontraban sus puntos de vista acerca de las reformas a la agricultura mexicana y la negociación del maíz en el TLCAN.

⁹⁹ SARH, Dirección General de Política agrícola, “Conversión Productiva de la agricultura” en Emilio Romero Polanco, et al., *op.cit.*, 111-118

¹⁰⁰ SARH, Dirección General de Política agrícola, “Conversión Productiva de la agricultura” en Emilio Romero Polanco, et al., *op.cit.*, p 112.

¹⁰¹ *Ibid.*, p.114.

Sin embargo, por el valor de la producción los granos participaron con el 35% y las hortalizas con el 17 por ciento.¹⁰² De ahí que uno de los principios rectores del sexenio sería la "reconversión productiva" de los agricultores de maíz, a cultivos de exportación.

2.2 Reforma al marco legal y a las políticas de crédito

La explotación agrícola en una estructura minifundista como la que existía en México hace imposible la modernización y tecnificación de la agricultura sin una fuerte inversión por parte del Estado. En el proyecto de Carlos Salinas la solución a la crisis del campo requiere la formación de unidades de producción que les permitiese a los agricultores soportar el pago de la asistencia técnica y crédito privado. La viabilidad de las unidades de producción dependería no sólo de la calidad sino de su rentabilidad y productividad

Por este motivo, una de las prioridades del sexenio fue propiciar las condiciones necesarias para transformar la agricultura hacia una actividad de tipo empresarial mediante la modificación del marco legal.¹⁰³ En 1992 sería modificado artículo 27 y su ley reglamentaria con el objetivo de propiciar un clima de confianza y seguridad para la capitalización del campo por la vía de la inversión privada y regularizar algunas prácticas como la renta, la asociación y la venta de la misma.

¹⁰² *Ibid.*, p 112.

¹⁰³ *Loc.cit.*

2.3 La reforma al sistema de acopio, comercialización y abasto de

Conasupo

El Plan de Modernización de Conasupo (PMC) fue presentado ante los medios de comunicación el 21 de octubre de 1989. De acuerdo con la nueva ideología neoliberal el PMC se proponía modificar las políticas de subsidios al productor y al consumidor; combatir la corrupción involucrando a la comunidad en la administración de las tiendas Diconsa y bodegas Boruconsa, reducir el número de granos básicos sujetos al control de Conasupo y la privatizar de las ramas procesadoras y distribuidoras de la paraestatal.

El gobierno anunció el 1ero de enero de 1990 que Conasupo -el principal importador de granos básicos y oleaginosas hasta 1989- dejaría de comprar y regular los permisos de importación de 10 de los 12 granos básicos¹⁰⁴ cediendo su facultad a los importadores privados. Los precios internacionales funcionarían como el nuevo parámetro de intercambio.

El proceso de apertura comercial de la agricultura que inició en 1987 se profundizó, ya que para 1990 el 70 por ciento de los principales productos alimentarios no necesitarían permisos previos para su importación.

Hacia el primer semestre de 1990 los productos agrícolas de importación disfrutaban de una tasa arancelaria excepcionalmente baja, equivalente a sólo el 3.5 % del valor del producto. Ello ocurría en momentos en que los impuestos arancelarios promedio, para el conjunto de los productos importados, se situaba en torno al 9.5%. La agricultura se convertía sorpresivamente en el sector menos protegido de la economía¹⁰⁵

¹⁰⁴ El Financiero, 23 de octubre 1989. Solamente el maíz el frijol seguían protegidos por los precios de garantía y los

2.4 La reconversión productiva de los campesinos “pobres”

El Programa Nacional de Modernización al Campo 1990-1994 (PNMC) plantea dos objetivos centrales: incrementar la producción y la productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural. A partir de entonces las políticas hacia el campo “separan los apoyos productivos de los apoyos al bienestar de la población”.¹⁰⁶ Los campesinos de bajo ingreso y bajos niveles productivos ya no serían sujetos de apoyos al cultivo de sus predios¹⁰⁷ y pasarían a ser responsabilidad del Pronasol. Los campesinos con pocas posibilidades de integrarse al nuevo proyecto agrícola recibirían una cantidad fija independientemente de su producción, que funcionaría como un subsidio al consumo durante algunos años “mientras lograban incorporarse a otro sector de la economía más productivo o emigraban a un centro urbano”¹⁰⁸. De acuerdo con los documentos de la SARH de esta época :

No es posible seguir produciendo como hasta ahora , por tradición familiar, maíz con rendimientos de 300 kilogramos por hectárea, cuando el promedio mundial es de 4ton/ha y el de Estados Unidos de 7 ton/ha. La identificación de la demanda deberá servir de base para la instrumentación de programas nacionales y estatales de a fin de satisfacer al mercado.¹⁰⁹

En una nota reciente del New York Times, acerca de la pobreza en el campo mexicano y las manifestaciones en contra del acuerdo agrícola del

permisos previos de importación.

¹⁰⁵ Magda Fritscher, *La reforma agrícola del salinismo*, 1993, p 105

¹⁰⁶ K. Appendini, *op.cit.* 1992, p.139.

¹⁰⁷ El PNMC daría un tratamiento diferencial a los productores dependiendo de ingreso y potencial productivo. Se tipificaron a los productores en tres grandes estratos: productores de zonas marginadas, productores con potencial productivo y productores que actúan dentro de la agricultura comercial. SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo*, México, 1990, p.996.

¹⁰⁸ Entrevista con Luis Téllez, Subsecretario de la SARH (1990-1994), julio de 2001.

¹⁰⁹ SARH, Dirección General de Política agrícola, “Conversión Productiva de la agricultura” en Emilio Romero Polanco, et al., *op.cit.*, p.114

TLCAN el campesino entrevistado, resume bien la política de "reconversión productiva" que iniciara gobierno salinista: "la solución del gobierno para los problemas del campo es hacer que los campesinos dejen de ser campesinos"¹¹⁰

Conclusiones

Se intenta destacar en este apartado que el acuerdo agrícola del TLCAN en este contexto resulta ser un instrumento ideal para consolidar y asegurar la permanencia de las reformas estructurales al sector agropecuario de la administración de Carlos Salinas. Uno de los objetivos centrales del proyecto de modernización de este gobierno era el combate a la pobreza de México mediante la "reconversión productiva", la incorporación de una parte de la población económicamente activa en el campo a centros urbanos. En las palabras del principal arquitecto de las reformas a la agricultura, Luis Téllez:

El PIB agropecuario en México representa un porcentaje mayor que en los países desarrollados. (...) Existe una relación inversa entre la importancia relativa de la agricultura y el grado de desarrollo de cada país. La expansión del sector de los servicios es el motor principal del crecimiento en las sociedades post-industriales, mientras que, evidentemente, en las sociedades primitivas las actividades primarias son prácticamente la única fuente de actividad económica. (...) La migración del campo a las ciudades es una consecuencia del proceso de industrialización. Es un fenómeno deseable en la medida en la cual la población del campo puede ser absorbida por los sectores industrial y de servicios, ya que permite la mejoría sostenida en los niveles de vida (...)Este proceso debe ocurrir en forma gradual, (...) sin embargo, es

¹¹⁰ "The government's solution for the problems of the countryside is to get campesinos to stop being campesinos," says Victor Suárez, a leader of a coalition of small farmers" en Tina Rosenberg "Why Mexico's Small Corn Farmers Go Hungry" en New York Times, marzo de 2003.

condición indispensable para lograr la mejoría gradual de las condiciones de vida de la población en general.¹¹¹

En el proyecto salinista de modernización, el desarrollo de México está ligado a la incorporación a los campesinos “pobres” o sin “potencial productivo” que cultivan maíz para el autoconsumo o con pocos rendimientos, a otros sectores de la economía más dinámicos. Esta política podría tener costos políticos importantes para futuros gobiernos y el de Carlos Salinas, seguramente contempló la posibilidad de que sus sucesores tuvieran la tentación de dar marcha atrás a las reformas.

En este contexto, el acuerdo agrícola del TLCAN, aún cuando no tenga un gran impacto en el comercio con Estados Unidos, adquiere una gran importancia para el gobierno de Carlos Salinas como un instrumento que comprometía a México, por medio de un acuerdo internacional, a completar y hacer irreversibles las reformas a la agricultura y a la política alimentaria que habían llevado a cabo su gobierno y el anterior. Además, le brindaba la oportunidad de reducir los costos políticos del desmantelamiento de la agricultura campesina al presentar la liberalización del maíz como un sacrificio menor impuesto desde el exterior que acarrearía beneficios en el largo plazo, como hábilmente han argumentado los funcionarios del gobierno en cuestión: “Estados Unidos presionó para que se abriera el comercio de maíz, el no hacerlo hacía peligrar la negociación de todo el Tratado”¹¹². La validez de este argumento es examinada en los siguientes capítulos.

¹¹¹ Luis Téllez, *op.cit.*, pp.26-27

¹¹² Entrevista con Herminio Blanco, Jefe de la negociación del TLCAN, mayo de 2001. Ver también Jaime Serra Puche, “Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos ante la Comisión de Comercio de la H. Cámara de Diputados Testimonio frente al Congreso de la Unión”, en Alejandro Encinas (coord.), *et al.*, La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Diana, 1992, pp.3-4; Jaime Serra Puche, “Avances de la negociación del Tratado

Tercer Capítulo

LA NEGOCIACIÓN DEL MAÍZ EN EL NIVEL 1

Este capítulo examina la negociación sobre el maíz entre México y Estados Unidos, centrándose en los factores externos -el nivel 1- para determinar el peso que tuvieron en la formulación del acuerdo maicero que suscribieran ambas naciones¹¹³. Como se expuso al inicio, existe la creencia de que la naturaleza de este acuerdo se explica por la vulnerabilidad de México al negociar el Tratado y a la imposición de Estados Unidos que restringió la capacidad de negociación de su vecino para lograr excluir al sector maicero sin que esto tuviese un impacto negativo en otros sectores o en la aprobación del TLCAN. Esta tesis, por su parte, propone que el factor que determinó la inclusión del maíz en el Tratado, no fue la presión de Estados Unidos, sino la decisión del propio gobierno salinista de vincular su programa de reformas a la agricultura a un acuerdo internacional, el TLCAN, para asegurar la continuidad de su proyecto de modernización al campo mas allá de su sexenio..

Para demostrar la validez de este argumento, es necesario, primero, descartar la influencia de los factores externos – la presión de Estados Unidos- y mostrar que México de haberlo querido, poseía la capacidad o el margen de

¹¹³Una característica fundamental en las negociaciones del sector agrícola en el TLCAN es que éstas se condujeron de manera bilateral, se establecieron compromisos separados entre México y Canadá, y entre México y Estados Unidos.

maniobra para excluir al maíz de la negociación Como se mostrará en los siguientes apartados, existe suficiente evidencia para afirmar que carece de fundamento la explicación¹¹⁴ del acuerdo maicero como una "concesión" de México ante la presión de EU por el interés que tenía en el mercado de maíz mexicano.

Esta interpretación esta basada en la idea de que México tuvo que "ceder" en el sector más tradicional de su agricultura a fin de obtener ganancias en otros sectores más productivos, como la agricultura de exportación, textil y automotriz. Es decir, el equipo mexicano introdujo el maíz en la negociación bajo la presión que ejerció Estados Unidos al negarse a otorgar concesiones en otros ámbitos a menos que México "sacrificara" el maíz. Incluso Herminio Blanco, Jefe de la Negociación del TLCAN, ha dicho que la "presión" estadounidense en este sentido era tal que si México no cedía, se hubiese puesto en riesgo la aprobación del Tratado.

En la primera parte del capítulo se identifican los elementos que definieron tal margen de acción en las negociaciones del Tratado en general, y de la negociación del acuerdo maicero en particular. Se verá de qué forma

¹¹⁴ Entrevista a Herminio Blanco Mendoza, Jefe de la negociación del TLCAN, mayo de 2001. Declaraciones de Jaime Serra Puche, "Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos ante la Comisión de Comercio de la H. Cámara de Diputados Testimonio frente al Congreso de la Unión", en Alejandro Encinas (coord.), *et al.*, *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Diana, 1992, pp.3-4; Jaime Serra Puche, "Avances de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México Canadá y Estados Unidos", México, SECOFI, 1991, p.8 y Herman von Bertrab, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account.*, Westport, PRAEGER- The Center for Strategic and International Studies, 1997, pp.52-59. Estos estudios coinciden en las motivaciones del gobierno salinista para adoptar el acuerdo maicero. Santiago Levy y S. van Wijnberger. "Mexican agriculture in the free trade agreement; Transition problems in economic reform". en *Technical Papers*, núm. 63, OECD Development Center, 1992, *passim*; Yúnez Naude, *art.cit.*, p.118; Alejandro Encinas, *op.cit.*, *passim*; J. Rodríguez y V. Suárez "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC: una oportunidad para rectificar", p.246 y José Luis Calva, "La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN", en Rita Schwentesius, *op.cit.*, *passim*, y Theodore Cohn "El TLCAN, el GATT y el futuro de las relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México, Estados Unidos y Canadá. 1993-1994*, México, El Colegio de México, 1995, p.55.

afectó a México en las negociaciones el ser el país más débil y sensible al proceso. En la segunda parte, se hará una relación cronológica de la negociación del maíz en el TLCAN y paralelamente, se irán haciendo los comentarios pertinentes para demostrar la validez del argumento central: los factores a los cuales comúnmente se atribuye la decisión del gobierno de incluir al maíz en la negociación -la posición débil del equipo negociador mexicano frente al estadounidense y la presión que ejerciera este equipo- no fueron realmente determinantes, ni explican por sí solos el acuerdo.

1. Las razones de México y Estados Unidos para suscribir el Tratado

Para entender el margen de maniobra que poseía cada país durante la negociación del TLCAN y la naturaleza de las negociaciones, es necesario tener en cuenta que éste era proporcional al tamaño de las economías. Aún cuando al inicio de las negociaciones parecía que las asimetrías entre México y Estados Unidos jugarían en contra de México, en realidad fueron, por el contrario, elementos que ampliaron su capacidad de negociación. Al examinar las negociaciones del TLCAN es útil tener presente los intereses que originaron el acercamiento entre Estados Unidos y México para firmar el Tratado, ya que estos no eran solamente comerciales.

1.1 México

La promoción de una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá fue el corazón de la estrategia del gobierno salinista para la modernización económica de país. Tras un sexenio de crisis, las medidas

capaces de sacar a la economía mexicana del marasmo parecían reducirse a una sola: atraer grandes flujos de capital externo para poder sanear el enorme déficit en cuenta corriente que rebasaba los cuatro puntos porcentuales del PIB.

Ante ésta situación, la posibilidad de promover un tratado comercial con Estados Unidos, país del cual provenía 70% de los flujos de capital, parecía la única salida.¹¹⁵ Un TLC con Estados Unidos, además de crear las condiciones para atraer inversiones, aseguraría el acceso al mercado estadounidense para las exportaciones mexicanas, cuya expansión fungiría como motor de crecimiento, cuestión que se volvió fundamental ante las medidas proteccionistas de Estados Unidos en esos años, ya que México no había encontrado una alternativa a la concentración de su comercio con Estados Unidos.

En parte, la firma del Tratado significó para México la institucionalización de procesos que ya estaban en marcha, pero fundamentalmente, ese instrumento trascendía las relaciones comerciales de México con Norteamérica, pues para nuestro país constituía, uno de los detonantes del cambio estructural en las relaciones económicas, políticas y sociales, sobre las que se había sustentado el desarrollo del México contemporáneo. Esto contrasta con la importancia que le otorgaba Estados Unidos al Tratado.

1.2 Estados Unidos

¹¹⁵Jaime Ros, "Free trade area or common capital market? Notes on Mexico U.S. integration and current NAFTA negotiations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34(1992), p.69- 73.

Si bien es cierto que hubo un grupo importante de empresas que apoyaban el TLC con México, no se puede explicar el interés que EU tenía en el acuerdo en función de las ganancias comerciales. Las razones de mayor peso para que el vecino del norte apoyara el Tratado son de tipo político, ya que aunque México era un socio comercial importante, Estados Unidos, no dependía –ni depende– del intercambio con el exterior; además, tiene un comercio muy diversificado tanto en bienes, como en países.

En el informe que la administración del Presidente George Bush entregó al Congreso estadounidense una vez concluidas las negociaciones del TLCAN, se citan los cinco beneficios principales para Estados Unidos de ser ratificado por el Congreso destaca la siguiente:

El TLCAN ayudará a México a crecer, lo cual es bueno para nosotros porque hará de México un mejor cliente y un vecino más estable, también tendrá un efecto positivo en la migración, debido a que las presiones migratorias disminuirán con el crecimiento de México.¹¹⁶

Prueba de la importancia política del TLCAN para Estados Unidos es que aún con el apoyo de los grupos de interés estadounidenses que se beneficiarían del Tratado, en noviembre de 1993 los votos a favor de su ratificación en el Congreso no parecían ser suficientes. Fue gracias al apoyo, primero de George Bush y posteriormente, a las "concesiones" e "incentivos" que Bill Clinton otorgó a algunos miembros del Congreso, que fue posible la ratificación del Tratado.¹¹⁷

Como lo indica el documento de la administración Bush presentado ante el Congreso, el TLCAN se inserta dentro de la misma lógica que ha guiado las

¹¹⁶ U.S. Government, Report of the Administration on The North American Free Trade Agreement and Actions Taken in Fulfillment of the May 1, 1991 Commitments, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, septiembre de 1992, p. i.

¹¹⁷ Todd Eisenstadt, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", Foro Internacional, 32 (1992).

relaciones bilaterales a partir de la Revolución mexicana. Desde entonces, e incluso antes, la estabilidad de nuestro país ha sido incorporada a las consideraciones de seguridad de Estados Unidos.¹¹⁸ A cambio del apoyo al gobierno y al régimen mexicano, Estados Unidos logró la estabilidad al sur de su inmensa frontera. Esto último es justamente el argumento central de Mario Ojeda en Alcances y Límites de la Política Exterior de México conocida como la "Fórmula Ojeda":

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para Estados Unidos no lo es para el país. Lo que indica que México estará en mejores posibilidades de negociar en situaciones críticas.¹¹⁹

A mediados de la década de 1980, México se comprometió a adoptar los lineamientos estadounidenses sobre la mejor forma de organización económica, el librecambio, y política, la democracia - aunque sólo lo fuera en el discurso. El gobierno de Salinas argumentó exitosamente ante Washington que el TLCAN garantizaría la continuidad de las reformas económicas en México, que darían en el largo plazo, mayor estabilidad a la economía.¹²⁰ Esto le valió el apoyo casi incondicional de la administración Bush, que hizo lo posible por defenderlo de las acusaciones de fraude electoral. Años después algunos funcionarios de esa administración, al ser entrevistados, concluyeron que la posición de apoyo

núm. 5, pp. 699-702.

¹¹⁸Sergio Aguayo, El panteón de los mitos. Estados Unidos y el Nacionalismo Mexicano. México, Grijalbo-El Colegio de México, 1998, p.55 -60.

¹¹⁹ Mario Ojeda, Alcances y Límites de la Política Exterior de México. México, El Colegio de México, 1981, p.93. Lo que indica que México estará en mejores posibilidades de negociar en situaciones críticas.

¹²⁰ Jacqueline Mazza, Don't Disturb the Neighbors. Nueva York, Routledge, 2001, p.70

incondicional al Presidente Salinas fue un error¹²¹. De acuerdo a sus declaraciones esta posición se explica porque existía la creencia entre los funcionarios de más alto nivel, incluido el Presidente Bush, que cualquier "imposición" o crítica en temas políticamente sensibles por parte de Estados Unidos mermaría la capacidad del gobierno salinista para consolidar las reformas que garantizarían el crecimiento y la estabilidad de México¹²².

La administración Bush hizo un esfuerzo permanente por eludir temas que pudieran perturbar la negociación del TLCAN o dañar la imagen del Presidente Salinas, particularmente en lo referente a la naturaleza del régimen político mexicano. La prensa estadounidense reportó irregularidades en las elecciones de 1991 en San Luis Potosí y Guanajuato. Inclusive el *Wall Street Journal* que en general había contribuido a la buena imagen de Salinas, publicó un editorial criticando el fraude electoral de estas elecciones¹²³. A pesar de ello, la administración Bush no hizo ninguna declaración oficial sobre este tema. La única referencia al respecto la hizo la Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills quien aseguró que simplemente no se tomarían en cuenta estos eventos: "los acontecimientos políticos en México no serán parte de las negociaciones comerciales"¹²⁴.

Durante el periodo de negociación [del TLCAN] la administración se propuso mantener una imagen positiva del nuevo México reformado y aislar el tema de la democracia y de los derechos humanos del acuerdo comercial. Inclusive el Secretario de Estado James Baker fue algo más lejos [en su afán de promover los avances de México ante el Congreso] al referirse a este país como "una nación ejemplar".¹²⁵

¹²¹ *Ibid.*, p. 88.

¹²² *Loc.cit*

¹²³ Jacqueline Mazza, *Don't Disturb the Neighbors*, Nueva York, Routledge, 2001, p.84

¹²⁴ Ricardo Alemán Alemán, *Guanajuato-Espejismo electoral*, México, La Jornada Ediciones, 1993, p. 93.

¹²⁵ J. Mazza, *op.cit.*, p. 86

2. Ventajas y desventajas de México en la negociación del maíz

2.1 Las asimetrías entre los sectores agrícolas de México y Estados Unidos

La negociación del acuerdo agrícola en el TLCAN fue uno de los temas más polémicos debido a las profundas asimetrías entre los sectores agrícolas de México y Estados Unidos. Después de haber sufrido con la apertura unilateral de finales de la década de 1980, los productores mexicanos, algunos académicos e incluso el entonces secretario de Agricultura, Carlos Hank coincidían en que el TLCAN no ayudaría a superar la crisis en el campo y profundizaría la dependencia alimentaria de México hacia Estados Unidos .

Cuando iniciaron las negociaciones del TLCAN en 1990, México destinaba el 75.4 por ciento de sus exportaciones agrícolas a Estados Unidos e importaba el 69 por ciento de este mismo país. Para Estados Unidos que tiene un comercio sumamente diversificado, las exportaciones agrícolas hacia México sólo representaban el 7 por ciento del total, y las importaciones mexicanas constituían el 12 por ciento.

Dos terceras partes de México son áridas y semiáridas, la superficie cultivable es de 2.3 millones de hectáreas, comparada con los 187.9 millones de Estados Unidos. "En México la tierra cultivable por persona es en promedio de 0.283 hectáreas comparado con las 0.769 de Estados Unidos. Alrededor del 10 por ciento de la tierra cultivable en Estados Unidos es de riego, comparada con

el 20 por ciento de México"¹²⁶. La disponibilidad de agua en México depende básicamente de la lluvia pues la mayor cantidad de agua para riego proviene de almacenamientos superficiales. Más del 50 por ciento de la superficie cultivable se localiza en las áreas de temporal del centro del país.¹²⁷ Mientras que en México la agricultura empleaba casi al 30 por ciento de la población económicamente activa (PEA), el sector agrícola en Estados Unidos solamente empleaba al 2.8 por ciento de su PEA.

Para la década de 1990, el sector agrícola de Estados Unidos estaba formada por unidades de producción de gran escala, propiedad de compañías transnacionales dedicadas al procesamiento de alimentos. Estas firmas tienen establecidas sus cadenas de producción alimentaria, desde la producción de semillas hasta el productor final, como carnes frías, congelados entre otros, pasando por la ganadería que utiliza sus propios alimentos balanceados. La agricultura mexicana, por el contrario se caracterizaba por un sin número de pequeños predios.¹²⁸

2.2 El impacto del TLCAN en el comercio agrícola entre México y Estados Unidos

Los estudios de la época acerca del impacto del TLCAN en el sector agrícola entre México y Estados Unidos coinciden en que "al eliminar los niveles de protección en las exportaciones agrícolas estadounidenses a México se

¹²⁶ Ana de Ita, "Resultados Generales de la negociación del TLCAN para los granos básicos y oleaginosas" en Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000, pp.4-5.

¹²⁷ *Loc.cit.*

expandirán un tercio, mientras que las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentarán menos de un quinto”¹²⁹ Los principales productos de exportación de México eran café jitomate, legumbres, hortalizas y frutas frescas, jugo de naranja, cerveza y camarón congelado. Los productos importados eran principalmente sorgo, maíz, soya, trigo, frijol, oleaginosas, aceites vegetales, ganado vacuno, carnes frescas y refrigeradas.¹³⁰

El aumento esperado en las exportaciones de México hacia Estados Unidos no dependía únicamente de la firma del tratado, sino de los ajustes de producción, para cubrir la demanda estadounidense de frutas, legumbres y hortalizas. Aún cuando México realizara una fuerte inversión en el sector agropecuario que México requería para promover un cambio en el patrón de cultivos, “México enfrentaría restricciones de tierra y agua y un sistema de transporte y comercialización relativamente ineficiente”¹³¹

Estados Unidos en cambio no enfrentaría dificultades similares: la Unión americana produce el 50% del grano mundial, y las condiciones en las que se cultiva el maíz en el medio oeste norteamericano son las óptimas del mundo, el rendimiento por hectárea de maíz en Estados Unidos es de 5.31 toneladas, mientras que en México es de 1.68¹³². En dirección contraria a México, que recortó el gasto público destinado al sector agrícola, Estados Unidos desde 1990

¹²⁸ Ana de Ita, *art.cit.*, p.5

¹²⁹ USDA, ERS, T. Craford y J.Link (coord.) *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA, ERS, September, 1992. P.3

¹³⁰ Ana de Ita, *art.cit.*, p.9.

¹³¹ USDA, ERS, T. Craford y J.Link (coord.) *NAFTA International Agriculture and Trade*, USDA, ERS, September, 1992. P.9

¹³² Carlos Alba, "A Mexican assessment of the North American Free Trade Agreement Negotiations: Issues and prospects", mimeo, México, El Colegio de México, s.f., en Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo Vega, *The politics of free trade in North America*, Ottawa, Gilmore Reproductions, 1995, p.132.

definió un agresivo sistema de apoyo a los productores a través de una política de precios independiente de las fluctuaciones del mercado internacional, crédito y la promoción de exportaciones¹³³, estos principios están contenidos en la Ley Agrícola de 1990 (Farm Bill).¹³⁴

2.3. Las ventajas del equipo negociador mexicano

Como se planteó en la introducción, durante la negociación del TLCAN, parecía que México tendría la posición más débil y el menor margen de maniobra de los tres países, pues el Tratado representaba una parte sustancial de la estrategia de modernización del gobierno¹³⁵. Como ya se dijo, y de acuerdo a las fuentes citadas, los mexicanos se vieron “forzados” a ceder en repetidas ocasiones en las negociaciones sectoriales para no dañar el objetivo general la aprobación del Tratado; en contraste, el equipo estadounidense pudo centrarse en obtener un balance positivo a su favor en cada una de éstas negociaciones pues dio por sentado que era a México a quien más le interesaba mantener ese objetivo general. A esta situación se atribuye el estrecho margen de acción que

¹³³ Los programas de Estados Unidos de apoyo a las exportaciones han sido uno de los factores determinantes en el aumento de las importaciones agrícolas mexicanas de granos y convirtió las importaciones en un negocio financiero. Los programas de crédito para la exportación (Export Credit Guarantee Program) utilizados desde 1979, son programas de crédito gubernamentales destinados a los compradores extranjeros para expandir las exportaciones agrícolas. “Desde 1990, alrededor del 42 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se beneficiaron del sistema de subsidios a la exportación que administra el Departamento de Agricultura. El total anual de crédito garantizado para las exportaciones agrícolas a México aumentó exponencialmente de 38 millones en 1982 a 1.1 miles de millones en 1989.” El programa de garantía de crédito que tiene un impacto importante en la importación de maíz es el GMS-102, con plazos de recuperación de crédito de 24 meses a una tasa anual del 6.25 por ciento. Esto proporciona un incentivo para las empresas de maíz industrializado a importar maíz a precios similares a los del mercado doméstico y de calidad inferior, ya que al colocar sus importaciones de maíz obtienen la liquidez para comprar la cosecha nacional, al mismo tiempo que inundan el mercado doméstico de maíz asegurando un precio bajo del maíz doméstico. Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000, pp.25-27 y 83-84

¹³⁴ Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000, pp.26-27

¹³⁵ La economía mexicana representaba 4% de la estadounidense y la Unión Americana proveía el 70% de los flujos de capital a México. Carlos Alba, “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México” en *Comercio Exterior*, febrero de 1997, p.150.

tuvo México y que le obligó a ceder¹³⁶ en su sector agrícola más vulnerable: el maíz.

En un contexto en el que el incentivo central de Estados Unidos para negociar un acuerdo de libre comercio fuesen las ganancias comerciales, seguramente este país presionaría a México en cada uno de los acuerdos sectoriales para obtener concesiones. Sin embargo, como se señaló en el apartado anterior, las negociaciones del Tratado estarían influidas –y mucho– por otras consideraciones. Así, por ejemplo, la aplicación del “principio rector” - eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias hasta donde fuera posible- en la práctica, resultó ser sumamente flexible.

El grado de presión que ejerció Estados Unidos para eliminar las barreras al comercio en las negociaciones, estuvo sujeto a la sensibilidad política del tema. Desde las pláticas iniciales, se excluyeron temas políticamente sensibles para ambos: EU excluyó el tema migratorio y México el sector petrolero. Como se vio en el apartado anterior, en esta situación, la asimetría frente a Estados Unidos le reportó a México algunas ventajas. La inclusión del sector energético era importante para Estados Unidos y Canadá mientras que su exclusión era fundamental para México. Se puede afirmar, entonces que la “Formula Ojeda” influyó las negociaciones sectoriales delicadas o complejas por sus implicaciones políticas.

El balance que buscaban en última instancia las delegaciones no era un balance en las concesiones de las contrapartes, ni un balance aritmético en donde un país tuviese mayores ganancias que el otro, sino un balance político. México debía hacer concesiones al sector privado estadounidense para proveer al Congreso suficientes incentivos para

¹³⁶Ver también Theodore Cohn [art.cit.](#), p.55

votar en favor del acuerdo. A su vez, Estados Unidos debía evitar imponer condiciones políticamente inaceptables para México.¹³⁷

Lo anterior permite descartar el argumento de que las asimetrías entre las economías de ambas naciones fueron un factor determinante en las negociaciones de temas políticamente sensibles para México, como el del maíz. En el contexto en el que se negoció el TLCAN, la vulnerabilidad de México en la negociación de ciertos sectores constituyó una de sus principales ventajas. Como se señaló, la administración Bush operaba bajo la creencia de que si presionaba mucho a México para que hiciera algo políticamente inaceptable, podrían poner en peligro la credibilidad del Presidente, la continuidad de las reformas macroeconómicas y la estabilidad del país. De acuerdo con la hipótesis de Putnam, es durante las negociaciones de sectores políticamente sensibles para México, que el poder de los negociadores mexicanos aumenta porque tienen la misma función que el Congreso norteamericano en sus contrapartes, que utilizan las limitaciones que su Congreso les impone para negarse a conceder algo.

Adicionalmente, la conciencia de asimetría entre los dos países mantuvo un nivel de eficiencia mayor a la delegación mexicana en comparación a las otras y fungió como elemento unificador entre el sector público y el privado¹³⁸ y les permitió a los negociadores mexicanos, en algunos temas un nivel de maniobra relativamente más amplio que a sus contrapartes. Un ejemplo de ello, es la exclusión del sector energético, ya que a pesar de que atentaba contra los

¹³⁷Von Bertrab, *op.cit.*, p. 47.

¹³⁸ El periodo de la negociación del TLCAN constituyó un espacio privilegiado para consolidar una nueva relación entre Estado y empresarios, ya que por primera vez en una negociación internacional se le permitió al sector privado en una

intereses de algunos empresarios mexicanos, el gobierno contó con el apoyo de ellos para excluir al petróleo de las negociaciones.¹³⁹ El sector privado a través de la COECE, proporcionó a SECOFI 385 estudios sectoriales¹⁴⁰, que permitieron establecer comparaciones y predicciones respecto al impacto que tendría en los distintos sectores la apertura comercial.

Meses después de que el proceso de negociación había concluido, el Jefe de la Negociación de la delegación estadounidense, Jules Katz comentó que uno de los acontecimientos más memorables de este periodo fue "el desarrollo del equipo mexicano"¹⁴¹ ya que al iniciar las negociaciones lo había percibido como "inseguro" y "fácil de manipular", pero conforme avanzaron las negociaciones se volvió evidente que en muchos campos superaban a las otras delegaciones.¹⁴²

Von Bertrab argumenta que los negociadores mexicanos, concientes de sus desventajas se vieron forzados a trabajar más que el resto. Esto fue confirmado por los negociadores entrevistados quienes describieron varias instancias en las que ésta situación les reportó ventajas en la negociación del acuerdo agrícola. Precisamente porque el Tratado representaba la pieza central de la estrategia de modernización del gobierno¹⁴³, México invirtió más recursos que Estados Unidos en la negociación.

El horario de trabajo era distinto para los negociadores mexicanos, quienes trabajaban más horas e inclusive los fines de semana. Esto repercutió

negociación internacional.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 150.

¹⁴⁰ Carlos Alba, *art.cit.*, p. 153.

¹⁴¹ Von Bertrab, *op.cit.*, p.48-49

¹⁴² *Ibid.*, p.49.

¹⁴³ Salvador Martínez, " El TLC: la única forma de enfrentar el futuro: Salinas", *Excélsior*, México, 14 de diciembre de

negativamente en el equipo norteamericano pues en repetidas ocasiones los estadounidenses no revisaron los acuerdos al finalizar el día, y una vez cerrada la negociación, no podían dar marcha atrás. La vulnerabilidad de México, no permitía darse el lujo de cometer esta clase de errores, por lo que la mayoría de los grupos de trabajo se reunían religiosamente al final del día de negociaciones para hacer un balance de lo acordado.¹⁴⁴

3. La inclusión del maíz en TLCAN.

El objetivo general del equipo negociador mexicano era “maximizar el apoyo político en los Estados Unidos, al menor costo político en México”¹⁴⁵. Es decir, México debía dar las concesiones necesarias en el nivel 1 para crear una red de apoyo en el Congreso estadounidense que le asegurara la aprobación del Tratado, sin ceder en sectores que por sus consecuencias políticas en México pudiesen poner en peligro esta meta, nivel 2.

Por el momento sólo se analizará la influencia de los factores externos en el acuerdo del maíz. Para determinar hasta dónde podría perseguir la exclusión de maíz en el TLCAN, es útil preguntarse si con ello se ponía en riesgo “la red de apoyo en el sector privado y el congreso estadounidense”.

3.1 Los equipos negociadores

1991.

Las negociaciones del TLCAN se iniciaron formalmente en junio de 1991 en Toronto. Se establecieron 19 grupos de trabajo, en los cuales se negociaron prácticamente todos los sectores. El equipo negociador mexicano estuvo estructurado de la siguiente forma: a la cabeza, Jaime Serra, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Presidente del Comité Asesor en Comercio Internacional y de la Comisión Intersecretarial de Libre Comercio; Herminio Blanco Mendoza fue el Jefe de la Negociación del Tratado.

Aún cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) estuvo al frente de prácticamente todas las negociaciones hubo ciertos sectores que se negociaron directamente por funcionarios de otras secretarías, tal fue el caso del sector agropecuario. El Presidente comisionó al Subsecretario, Luis Téllez, para llevar a cabo las negociaciones del sector.¹⁴⁶ En esta negociación participaron, algunos funcionarios de la SARH, cercanos al Subsecretario, principalmente Andrés Casco y Andrés Rosenzweig, apoyados por los funcionarios de la SECOFI, Eduardo Solís e Israel Gutiérrez.

Los negociadores mexicanos del acuerdo agrícola a diferencia de los estadounidenses afirmaron que la estructura del equipo era absolutamente vertical y era evidente que se trataba de un acuerdo tanto económico como político. La contraparte de Luis Téllez era Joe O'Mara del Departamento de Agricultura, "un negociador bastante experimentado que había negociado la

¹⁴⁴ Entrevistas con Luis Téllez y Andrés Rosenzweig y Herman Von Bertrab, *op.cit.* p.48.

¹⁴⁵ Herman Von Bertrab, *loc.cit.*

¹⁴⁶ Entrevista con Luis Téllez, julio de 2001. "Por la sensibilidad del tema y debido a un acuerdo que hubo con el Presidente se decidió que la negociación de los acuerdos agrícolas las llevara la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos" Entrevista con Andrés Rosenzweig, julio de 2001.

parte agrícola en la Ronda Uruguay". Sin embargo, este equipo también participó en las negociaciones al más alto nivel con Julius Katz y Carla Hills.

3.2 Las primeras negociaciones

Las negociaciones formales iniciaron el 12 de junio de 1991 en Toronto. Durante los primeros encuentros se discutió y acordó la agenda de negociación y la dinámica de ésta. Aunque no se trataron temas particulares, la delegación mexicana dejó claro desde el principio que se excluiría el petróleo por ser políticamente sensible. Resulta significativo que en éstas pláticas generales fuese Estados Unidos y no México el que exteriorizara su preocupación acerca de las repercusiones sociales y políticas de incluir al sector agrícola mexicano en el TLCAN.

De acuerdo con los negociadores estadounidenses este aspecto resultaba crucial para un voto favorable en el Congreso ya que uno de los argumentos en contra que estaba cobrando fuerza, era que el TLCAN podría resultar en la disminución del salario de las clases marginadas estadounidenses por la oferta excesiva de fuerza de trabajo campesinos mexicanos desplazados¹⁴⁷. Como se señaló, uno de los argumentos que utilizó la administración del Presidente Bush ante el Congreso para negociar el TLCAN era que este Tratado garantizaría el crecimiento de México y disminuiría la

¹⁴⁷Von Bertrab, *op.cit.* p. 55 y respecto a la preocupación del congreso ver U.S. Government, Report of the Administration on The North American Free Trade Agreement and Actions Taken in Fulfillment of the May 1, 1991 Commitments, p.10

migración de indocumentados hacia Estados Unidos.¹⁴⁸

Paradójicamente, el equipo mexicano en lugar de utilizar este factor a su favor, lo descartó desde el inicio como arma negociadora que podría lograr una mayor protección al sector maicero e hizo lo posible por demostrar que la inclusión del sector tradicional de la agricultura al TLCAN no resultaría en una mayor migración indocumentada hacia Estados Unidos¹⁴⁹ De acuerdo al entonces subsecretario de la SARH, Luis Téllez, a partir de este momento su equipo se dio a la tarea de diseñar un subsidio que sin distorsionar el mercado "previniera un desastre social en el campo"¹⁵⁰ y apoyara a los más pobres. Inclusive, los miembros del equipo mexicano fueron cuestionados por los estadounidenses acerca del futuro de los 2 millones de productores que dependían de este sector durante las negociaciones; la respuesta fue que las reformas constitucionales al artículo 27 resolvían en gran parte este problema pues con ella "se había liberado a los productores para que pudiesen cultivar productos más rentables"¹⁵¹.

Desde junio de 1991 hasta la reunión plenaria en Dallas, realizada durante el mes de febrero de 1992, el tema del maíz no se tocó en la mesa de negociación. Sin embargo, como afirmó uno de los negociadores del equipo estadounidense, "el fantasma del maíz siempre estuvo presente, pero no nos atrevíamos a nombrarlo porque sabíamos que era un producto muy sensible

¹⁴⁸ U.S. Government, Report of the Administration on The North American Free Trade Agreement and Actions Taken in Fulfillment of the May 1, 1991 Commitments, p. i

¹⁴⁹ Entrevista con Robert Pastorino, Embajador Alterno de Estados Unidos en México 1982-1986 y parte del equipo negociador de Estados Unidos, San Francisco, abril 2001 y Von Bertrab, op.cit., pp.54-55

¹⁵⁰ Entrevista con Luis Téllez.

¹⁵¹ Von Bertrab, op.cit., p.55

para México".¹⁵²

3.3 La negociación sobre el maíz entre México y Estados Unidos

Entre el inicio de las negociaciones y la sesión de Dallas -17 al 21 de febrero- se llevaron a cabo dos sesiones plenarias y cuatro reuniones entre los jefes de cada delegación. Durante esta etapa de negociación, el equipo estadounidense se mostró renuente a negociar un acuerdo agrícola que incluyera ciertas hortalizas, frutas y azúcar, productos en los que México tenía una ventaja comparativa. En esta etapa el maíz "estaba fuera, tu como negociador dices que entra cuando le puedes sacar un beneficio"¹⁵³

A nivel Ministerial se acordó que para la reunión plenaria de Dallas se elaboraría el primer texto de la negociación. Debido a la situación en la que se encontraba la negociación agrícola con respecto a los productos en los que México podría obtener alguna ganancia de la apertura, el equipo negociador se planteó dos escenarios: o se insistía en negociar un acuerdo en el que se incluyera todo, o se negociaba un paquete mínimo que como lo había hecho Canadá.¹⁵⁴

Aquí es preciso hacer un alto, ya que se trata del punto clave de la negociación del maíz y dice mucho sobre la naturaleza de la posición mexicana en este tema.

En ese momento, los norteamericanos estuvieron en contra de negociar

¹⁵² Entrevista con Robert Pastorino. Esto lo confirmó Andrés Rozensweig cuando se le entrevistó para esta tesis en julio de 2001.

¹⁵³ Entrevista con Andrés Rosenzweig

un acuerdo agrícola en el que Estados Unidos se viese obligado a eliminar las barreras comerciales de hortalizas, frutas y azúcar aún cuando México cediera en su sector agrícola más vulnerable, el maíz y el frijol, por dos razones: los cultivos que México quería introducir con mayor facilidad a Estados Unidos eran también producidos por agricultores que tenían la competencia de mexicanos y que contaban con mayor influencia en el Congreso¹⁵⁵. Por lo que "este trato implicaba, desde un principio, una lucha sumamente difícil para que el Congreso estadounidense aprobara el TLCAN."¹⁵⁶ La segunda razón por la que aconsejaron a México no perseguir este acuerdo era que la vinculación del maíz al TLCAN tendría un costo social y político muy alto.¹⁵⁷

De acuerdo con el concepto de "balance político" que se mencionó previamente, en donde el objetivo del equipo negociador era "maximizar el apoyo político en los Estados Unidos al menor costo político en México", lo lógico hubiese sido un acuerdo mínimo, como lo preferían los estadounidenses. En cuanto al costo político en México, era factible imaginar, que podría haber serias consecuencias que amenazasen la estabilidad del campo, como lo anticiparon movimientos campesinos de la década de 1980 en torno a la demanda de mejores precios de garantía. Sin embargo, Téllez comentó al respecto lo siguiente: "El mensaje que quiero transmitir es que no es que se haya abierto arbitrariamente el maíz, el PROCAMPO se piensa en función del TLCAN y corresponde a una filosofía de subsidios que había en todo el

¹⁵⁴ Entrevista Téllez.

¹⁵⁵ Parece ser el consenso en las entrevistas a Entrevista Téllez, Rosenzweig y Pastorino.

¹⁵⁶ Nury Galindo, *Las Negociaciones del Azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 2000 p.36

¹⁵⁷ K. Mitchell, *op.cit.*, p.270

mundo.”¹⁵⁸

Curiosamente, la explicación de Herminio Blanco acerca de la inclusión del maíz en este momento no coincide con la de los otros negociadores: “si no se incluía el maíz en la negociación, seguramente [los norteamericanos] nos iban a quitar beneficios en otros sectores en los que México podría obtener ganancias, como el sector textil o el automotriz.”

El juicio anterior es especulativo, puesto que nunca se planteó el tema en la mesa. Simplemente, no hay elementos, en esa etapa de la negociación, que permitan inferir que los estadounidenses pudieran haber intentado sacar algún sector de la mesa, sobre todo tomando en cuenta que hasta entonces ni siquiera se había tocado el tema del maíz.

La visión de Blanco, puede estar fundamentada en una percepción que antecede a la negociación, ya que en ese momento -febrero de 1992- se contaba con elementos suficientes para determinar que los estadounidenses no tenían interés particular en negociar agricultura: el sector en el que se beneficiarían más, el de los granos básicos, ya exportaba a México y lo seguiría haciendo independientemente del TLCAN. La versión de Blanco contrasta con la de Von Bertrab quien afirma que desde el inicio de las negociaciones el equipo mexicano se había percatado que no iba a ser factible obtener ganancias en otros sectores a cambio de una mayor apertura en el sector agrícola.¹⁵⁹

La decisión de incorporar al maíz en la reunión de Dallas, más que atender las consideraciones de Blanco sobre los costos de la exclusión del

¹⁵⁸ Entrevista con Luis Téllez, julio 2001.

¹⁵⁹ Von Bertrab, *op.cit.*, p.53

grano, tiene que ver con el hecho de que la liberalización del maíz antecede al TLCAN y a que la decisión de ligar el maíz al Tratado se tomó independientemente de la posición norteamericana al respecto o las ganancias comerciales que se pudiesen obtener¹⁶⁰.

Es significativo que a pesar de que parece existir un consenso acerca de que el acuerdo maicero es producto de la presión norteamericana, el maíz es mencionado por primera vez en la mesa de negociación por el equipo mexicano en Dallas¹⁶¹. A partir de ese momento México y Estados Unidos acordaron eliminar completamente las barreras arancelarias y no arancelarias en el sector agrícola dentro del TLC¹⁶².

La sesión plenaria que se llevó a cabo del 27 de abril al 1ero de mayo del mismo año fue definitiva para la negociación del maíz pues en ella se definió la fórmula arancel-cupo.¹⁶³ El acuerdo se basó en la metodología de tarificación propuesta en la Ronda Uruguay del GATT. Se acordó eliminar los permisos previos y establecer un arancel equivalente, que se reducirían hasta eliminarse en un plazo no mayor a 15 años –en el caso de los productos más sensibles como el maíz- y finalmente, otorgar cuotas de importación con aranceles cero¹⁶⁴. Estados Unidos nunca se opuso o presionó a México para que el maíz entrara la categoría de productos sensibles.

En un principio la pláticas fueron quebrantadas debido a que el objetivo de las cuotas sin arancel era no reducir los niveles de comercio con respecto a

¹⁶⁰ Ver cuarto capítulo.

¹⁶¹ Entrevista a Luis Téllez.

¹⁶² Cohn, *art.cit.*, p.49

¹⁶³ Entrevista Andrés Rosenzweig

¹⁶⁴ SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (Fracciones arancelarias y Plazos de Desgravación), México D.F., SECOFI- Porrúa, 1994, pp.78-80

su nivel histórico, pero había serias discrepancias entre las cantidades de maíz que había importado México en los libros de Estados Unidos y México. Sin embargo, "al final de la reunión se logró superar esto, con esa base se pudieron negociar cupos"¹⁶⁵.

En la siguiente sesión plenaria –Toronto del 13 al 15 de mayo- "se fijó la metodología para instrumentar los aranceles fuera de cuota, se acordó eliminar los permisos previos a la importación. Llegamos al arancel del 215%"¹⁶⁶ En este momento, México insistió en que la cuota libre de arancel "sería inferior al promedio histórico de tres millones de toneladas. Finalmente, acabamos ligeramente abajo del promedio histórico."¹⁶⁷

Una vez que se estableció la metodología para liberalizar el maíz¹⁶⁸ y otros productos sensibles para ambas partes, la dinámica de la negociación en Washington, durante los meses de junio y julio de 1992, fue la siguiente: permitir la entrada de 100 mil o 200 mil toneladas de maíz estadounidense sin cuota a México a cambio de concesiones en hortalizas, frutas y azúcar.¹⁶⁹ La estrategia de negociación en esta etapa se centró en la vinculación de las ganancias para los estadounidenses en los cultivos tradicionales de México con un mayor acceso al mercado para el azúcar, las hortalizas y frutas tropicales mexicanas.

Los temas más complicados fueron el azúcar, donde México consiguió algunas ventajas, que finalmente tuvo que sacrificar ¹⁷⁰ y los subsidios a la

¹⁶⁵ Entrevista Andrés Rosenzweig.

¹⁶⁶ Entrevista con Andrés Rosenzweig

¹⁶⁷ Entrevista Rosenzweig

¹⁶⁸ Ver anexo "Síntesis del acuerdo sobre el maíz entre México y Estados Unidos"

¹⁶⁹ Entrevistas Téllez, Pastorino, Rosenzweig.

¹⁷⁰ "El azúcar lo negociamos Andrés Antonious y yo. Andrés tenía 25 años y lo negociamos tan bien que los Estados Unidos nos dijeron que o cambiábamos lo acordado en azúcar o no firmaban el tratado. Me llamaron y me dijeron o cambiamos esto o no se cierra la negociación del TLC". Entrevista con Luis Téllez. "La negociación final fue en los Pinos

agricultura, donde Estados Unidos se negó a reducir los subsidios que otorgaba a los granos, porque entonces se inundaría de grano barato proveniente de las naciones europeas que se negaban a quitar estos subsidios. De acuerdo con las apreciaciones de Andrés Rosenzweig, no hubo tensiones entre el sector público y los representantes de las organizaciones campesinas que fueron invitadas a participar en el "cuarto de al lado" (CNC y UNORCA) o entre el equipo estadounidense y el mexicano en torno al maíz.

Nunca percibimos tensión porque íbamos con un consenso muy fuerte entre el Sector público, y las organizaciones campesinas, teníamos claros los beneficios del nuevo modelo económico. Con respecto a los norteamericanos, había la convicción de que el maíz se incluiría en el Tratado en los términos que nosotros queríamos "

Conclusiones

En este capítulo se demuestra la validez del argumento central de la tesis en cuanto a que los factores externos -la presión estadounidense- no determinaron que el gobierno mexicano incluyera al maíz en el TLCAN. Aún queda pendiente establecer si se puede explicar la inclusión del maíz en el TLC en función del interés de México por obtener ciertas ganancias para la agricultura de exportación, en particular, el azúcar, hortalizas y frutas.

Es importante destacar que México tuvo la posibilidad de excluir del todo al maíz de la negociación del TLCAN por varias razones, la más importante, que los negociadores de Estados Unidos advirtieron a los mexicanos que la

al mas alto nivel, y no me consta nada porque hubo mucho hermetismo sobre lo que pasó en la reunión" Entrevista con Andrés Rosenzweig

inclusión del maíz implicaría la negociación de un acuerdo agrícola más amplio, lo cual no era conveniente para ninguna de las partes por los riesgos que representaba el ir en contra de los intereses de los agricultores que tenían influencia sobre votos claves en el Congreso Norteamericano para la aprobación del Tratado.

Surgen entonces varias preguntas en torno al acuerdo maicero, a las que se intentará dar respuesta en los siguientes capítulos: ¿Por qué el gobierno mexicano se "arriesga" y decide incluir al maíz en el TLCAN? Mas aún - retomando la metáfora de Putnam- ¿cómo fue posible construir el consenso en el nivel 2, en el ámbito interno, si la inclusión del maíz comprometía a México mediante un acuerdo internacional a dismantelar el sistema de apoyos a la producción de maíz -perjudicando a la gran mayoría de los campesinos?

Cuarto Capítulo

LA NEGOCIACIÓN DEL MAÍZ EN EL NIVEL 2

De los capítulos anteriores podemos concluir que México había iniciado la liberalización del maíz, antes de que se gestara la idea de un TLC con Estados Unidos.¹⁷¹ Asimismo, se descartó la presión de Estados Unidos para explicar la decisión de México de incluir a este grano en el TLCAN. Este capítulo intenta reconstruir la negociación interna sobre de la inclusión del maíz al Tratado, entre las distintas facciones del gabinete de Carlos Salinas que tenían injerencia en la política agropecuaria y alimentaria entre 1990 y 1993; con el objetivo de establecer cómo, cuándo y porqué, se llegó a la decisión de ligar la liberalización del maíz al TLCAN. Aquí también se intenta dar respuesta a la pregunta planteada en el capítulo anterior acerca de cómo formuló México la estrategia de negociación en un acuerdo sectorial que implicaba ciertos riesgos para la meta general: la ratificación del TLCAN en el Congreso estadounidense.

Como se recordará, al inicio de la tesis se hizo referencia a una de las conclusiones de Robert Putnam acerca de la negociaciones internacionales. Putnam argumenta que los funcionarios de determinado país pueden promover acuerdos internacionales con el fin de reconfigurar aspectos importantes de su política interna, comprometiéndolo a sus gobiernos a seguir determinado curso de

¹⁷¹ Como parte de las reformas a la política agrícola acordes con el nuevo modelo de desarrollo Ver Segundo Capítulo.

acción. Tal conclusión ha sido utilizada¹⁷² como una herramienta analítica en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos y en esta sección se utiliza para sostener el argumento central de esta tesis.

En este capítulo se argumenta que el Ejecutivo aprovechó la coyuntura del acuerdo comercial con Estados Unidos para darle continuidad a la reforma al sector agropecuario y a la liberalización del maíz, piezas claves del proyecto salinista. Asimismo, la vinculación del sector agrícola tradicional –maíz y frijol- al TLCAN, le brindó al gobierno mexicano la oportunidad de reducir los costos políticos¹⁷³ del desmantelamiento de la agricultura campesina al presentar la liberalización del maíz como un sacrificio impuesto desde el exterior pero que acarrearía beneficios en el mediano y largo plazo.

En la primera parte de este capítulo, se retoman algunos temas del segundo capítulo, con el fin de ilustrar el proceso de toma de decisiones de la política agrícola durante esos años e identificar a los actores que participaron activamente en su diseño y a sus posturas respecto a la agricultura maicera. La segunda parte se refiere a la negociación interna para incluir el maíz en la agenda de negociación del TLCAN y los factores que intervinieron en la formulación de la estrategia para negociar la cláusula sobre el maíz.

1. El equipo negociador en la política interna.

A fines de 1989 hubo cambios importantes en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Fue el año en el que habría de determinarse la

¹⁷² Jorge I. Domínguez "Ampliando Horizontes. Aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, et.al., *Nueva agenda bilateral en las relaciones México Estados Unidos*, México, ITAN/UNAM/FCE, 1998, pp. 28-35

política agropecuaria para el resto del sexenio (1988-1994). Salvo el nuevo Secretario, Carlos Hank González¹⁷⁴, el equipo que se incorporó entonces a la SARH estaba compuesto por un grupo de economistas jóvenes -entre 25 y 35 años de edad- con poca o nula experiencia en el sector¹⁷⁵. A la cabeza de este equipo y designado como Subsecretario por el Presidente, estaba Luis Téllez.

El nombramiento de Luis Téllez es significativo pues Salinas le elige como Subsecretario en virtud de su formación de economista y su conocimiento de las políticas agrícolas en las economías desarrolladas, pero sin experiencia en el sector ni conocimiento de la situación del campo mexicano. Su postura dentro del gabinete respecto al diseño de la política agrícola cobraría cada vez más importancia, en detrimento de la posición del Subsecretario.¹⁷⁶ Entre sus colaboradores se encontraban, Andrés Rosenzweig, Andrés Antonius y Andrés Casco. Como se señaló en el segundo capítulo, este equipo, además de negociar la parte agrícola del TLCAN, sería el responsable de diseñar y llevar a cabo las reformas más significativas a la agricultura del sexenio: la reducción y cancelación de subsidios, la modificación al Artículo 27 constitucional y la Ley Reglamentaria, la homologación de los precios nacionales con los internacionales, la selectividad crediticia y la privatización de las empresas paraestatales.

Una de las primeras tareas del subsecretario, fue la elaboración de un

¹⁷³ Ver Quinto capítulo.

¹⁷⁴ Hank había trabajado de cerca con los campesinos durante el periodo que laboró en Conasupo de 1961 a 1969.

¹⁷⁵ "Nadie en México sabía algo que es muy importante, el problema de los subsidios a la agricultura, y creo que en este sentido sirvió que yo entrara a la Secretaría de Agricultura, no yo personalmente, sino un grupo que no sabíamos nada de agricultura, pero éramos economistas profesionales." Entrevista con Luis Téllez, Subsecretario de la SARH (1990-1994), México D.F., julio de 2001.

¹⁷⁶ K. Mitchell, *op.cit.*, p. 206

análisis general de la situación en el campo, así como algunas recomendaciones para reactivar el sector agropecuario. Aún cuando los puntos más importantes de los primeros documentos que elaboraron Téllez y sus colaboradores ya han sido presentados¹⁷⁷, quisiera destacar aquellos que se refieren específicamente a su posición de éste frente al sector maicero.

"Un primer estudio se basó en una encuesta levantada por la SARH¹⁷⁸, datos del INEGI y algunos artículos acerca del funcionamiento del sector agrícola en las economías desarrolladas"¹⁷⁹. La conclusión general del documento, y específicamente de los productores de maíz, fue que problema de la pobreza en el campo radicaba en la presión demográfica que experimentaba este sector: 26% de la población económicamente activa (PEA) se dedica a actividades agropecuarias y genera 7% del Producto Interno Bruto. Los países desarrollados, como EU, Canadá y la Unión Europea emplean un porcentaje de su PEA inferior al 6%.¹⁸⁰ En este sentido, la reforma al artículo 27 constitucional era deseable porque "facilitaría la migración de los campesinos a centros urbanos, pues podrían disponer del único activo que tienen, su tierra"¹⁸¹.

Una de las recomendaciones del estudio fue la eliminación de los precios de garantía del maíz: se argumentó que los precios altos de granos en México generaban una distorsión que perjudicaba a las cadenas productivas que dependen del grano. Los precios de garantía encarecían los productos de consumo final como la tortilla y los productos cárnicos. El potencial del sector

¹⁷⁷ Segundo Capítulo.

¹⁷⁸ "No sé si estuvo bien levantada o no". Entrevista con Luis Téllez.

¹⁷⁹ Entrevista a Luis Téllez.

¹⁸⁰ Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario*, México, FCE, 1994, *passim*.

¹⁸¹ Entrevista con Luis Téllez. "Además, la reforma al artículo 27 funcionaría como una forma para reactivar el potencial productivo del campo, ya que atraería flujos de inversión al campo al permitir la venta o renta de la tierra ejidal."

pecuario, en el cual México cuenta con ventajas comparativas sobre otros países, al ser una actividad intensiva en mano de obra, no había sido explotado debido a que prácticamente no se usaba el grano de engorda. Los precios de garantía provocaron que “la industria del pan y del maíz industrializado quedarían totalmente fuera de la competencia internacional”.¹⁸² Las conclusiones de este estudio preocuparon al gabinete¹⁸³, pues el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 situaba a la agricultura de exportación y al sector ganadero en el centro de la transformación agrícola.

2. La primera batalla en el gabinete por la agricultura maicera

En una de las primeras reuniones del gabinete en 1989 se discutió el asunto de los precios de garantía del maíz.¹⁸⁴ A partir de entonces se definieron dos posiciones en el interior de la SARH: la de Carlos Hank González y la de Luis Téllez¹⁸⁵. Hank, apoyado por las organizaciones campesinas y Conasupo, abogó por el mantenimiento de precios de garantía altos para el maíz y el frijol.

El secretario argumentó que la caída del precio del maíz traería graves consecuencias sociales y políticas. En primer término, porque con el

¹⁸² Entrevista con Luis Téllez.

¹⁸³ Entrevista con Andrés Rosenzweig, Director de área en la SARH y negociador del acuerdo agrícola del TLCAN, julio de 2001.

¹⁸⁴ Los precios de garantía eran fijados, formalmente, por el Gabinete Agropecuario, una instancia consultiva que forma parte del gabinete económico de la Presidencia de la República. La toma de decisiones la encabezaba la SARH, junto con las secretarías e instituciones involucradas con el problema a tratar. Para fijar los precios de garantía participaban SARH, SECOFI, Conasupo, SHCP, SPP y Banrural, y en representación de los productores, la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios Informalmente, participaban los grupos organizados a quienes afectan estas decisiones, como: los campesinos, los propietarios de molinos de nixtamal y tortillerías, la industria harinera, los consumidores, los organismos como los sindicatos que distribuían cupones para la tortilla subsidiada, y a los programas de diversas organizaciones relacionadas con el abasto de básicos. Kirsten Appendini, 1992, *op.cit.*, p.148

¹⁸⁵ Entrevista con Luis Téllez y K. Mitchell, *op.cit.*, p.

desmantelamiento de los apoyos a la producción de maíz del sexenio anterior, se había reducido la oferta de maíz, y los precios de garantía eran el único instrumento que podrían estimular su producción nuevamente¹⁸⁶. En segundo lugar, porque la eliminación de los precios de garantía de los otros cultivos básicos había sido interpretado por las organizaciones campesinas como que el presidente los abandonaba a su suerte, situación que podría agravar la crisis de legitimidad política que enfrentaba el gobierno en el campo.¹⁸⁷

Luis Téllez se manifestó en contra de esta decisión y utilizó algunos de los documentos elaborados por él y su equipo para criticar la posición de su jefe:

Los productores de maíz que son autosuficientes o deficitarios son los productores más pobres y viven en las zonas rurales muy aisladas. A esos productores, los precios altos del maíz acaba perjudicándolos enormemente,¹⁸⁸ porque tienen que salir a comprar el maíz para complementar su dieta y acaban comprando el maíz a tres veces el precio internacional. **Hay un mito en el sentido de que estás afectando a los campesinos más pobres del país cuando el precio del maíz lo bajas.**¹⁸⁹ Al contrario, cuando bajas el precio del maíz estás beneficiando a todos los productores que no son productores comerciales, que ni siquiera les alcanza para cubrir su consumo familiar de maíz.

La posición de Téllez se basa en la idea de que se pueden diferenciar dos tipos de productores de maíz, "los pobres, que no producen suficiente para

¹⁸⁶ "De acuerdo con información de la propia Secretaría de Agricultura, la que revela que los dos granos básicos de la dieta del mexicano observaron las siguientes caídas: frijol, 72.28 por ciento y maíz 87.66 por ciento. En Hermosillo luego de una conferencia de prensa, Carlos Hank González convocó a los productores del estado a "sumarse al esfuerzo nacional por impulsar la producción de maíz y frijol". El funcionario manifestó que el establecimiento de mejores precios para los productores en el campo "constituye el mejor incentivo para alcanzar la autosuficiencia alimentaria" e insistió que en virtud del programa emergente concertado con los agricultores el precio de garantía para el frijol será de dos millones de pesos. Evangelina Hernández, *La Jornada*, 10 de febrero de 1990.

¹⁸⁷ Ver Quinto Capítulo.

¹⁸⁸ Uno de los problemas que se señalan en la tesis es precisamente que los campesinos más pobres no pueden sembrar otra cosa que no sea maíz debido a que la calidad de la tierra que poseen es muy mala. No he encontrado una sola referencia a que la mayoría de los campesinos pobres tengan excedentes de otro cultivo distinto al maíz.

¹⁸⁹ Esta afirmación resulta incongruente con la idea que expone acerca de PROCAMPO. El argumento principal de Téllez durante la entrevista es que la liberalización del maíz no fue una decisión que descuidara o perjudicara a los maiceros más pobres porque se diseñó un sistema que neutralizaba los efectos negativos de la caída del precio del maíz para los campesinos más pobres. Este sistema era el PROCAMPO, un subsidio de millones de dólares. Parece que toda la idea del PROCAMPO y el motivo por el cual se diseñó invalida la afirmación de que "es un mito que afecta a los campesinos más pobres del país cuando el precio del maíz lo bajas".

satisfacer su consumo y están aislados del mercado” y los comerciales grandes, que son eficientes y pueden dedicarse a producir otros cultivos más rentables. Por lo tanto, de acuerdo a su posición, no habría consecuencias políticas graves de una reducción en el precio del maíz porque “los productores de maíz que se manifiestan políticamente son los productores comerciales grandes”, es decir, aquellos que aportaban entre del 15% de la producción y aportaban el 25% del maíz al mercado, que son una minoría.

De acuerdo a la clasificación que se hizo en el primer capítulo, éstos corresponderían a los productores comerciales que poseen predios de más de 10 hectáreas y usan semillas mejoradas, fertilizantes y tracción mecánica. Ellos representaban el 2.2% del total de predios dedicados a este cultivo y poseían el 14.3% de la superficie cosechada. Es decir, el entonces subsecretario tiene una postura basada en una realidad inexistente en México en 1990, ya que ignora la existencia de los “productores intermedios” -aquellos campesinos medios que poseen predios entre 2.5 y 10 hectáreas y que en 1985 constituían el 51% de los productores, contribuían con 55% de la superficie cosechada de maíz y con 50.9% de la producción y quienes aportaron el 57.4% de este grano al mercado. Estos campesinos eran los más dependientes de los apoyos a la producción y comercialización del gobierno ya que a diferencia de los productores empresariales que poseen tierras de riego y no tienen opciones de cultivo.

También ignora que los “pobres” -aquellos productores minifundistas que cultivan maíz en terrenos de 2.5 hectáreas o menos- éstos constituían el 53.2% de los productores y aportaban el 17% del maíz comercializado. Aún cuando producen el maíz fundamentalmente para autoconsumo y son quienes tenían

menor acceso a los apoyos para la producción y comercialización¹⁹⁰ los incentivos del gobierno a la producción de maíz, como los precios de garantía, modifican sus decisiones en cuanto a la asignación de su fuerza de trabajo al cultivo o a otras actividades, y la cantidad de la cosecha que se venderá o se utilizará para el autoconsumo.¹⁹¹

A pesar de que otros miembros del gabinete¹⁹² se sumaron a la posición de Téllez, en ese momento "Hank ganó la batalla [...] por razones políticas."¹⁹³ Una de las primeras declaraciones de Carlos Hank González como secretario de la SARH, en enero de 1990 fue con respecto a los precios de garantía del maíz. El maíz blanco obtuvo un aumento del 46%.¹⁹⁴ La decisión fue tomada por el Presidente, a insistencia del secretario de Agricultura, como una medida para apoyar al campo, y dar respuesta a las demandas campesinas. Sin embargo, la posición de Téllez iría cobrando cada vez más fuerza y sería utilizada durante la negociación del TLCAN para convencer a los norteamericanos que la inclusión del sector tradicional en el Tratado no derivaría en inestabilidad en el campo y en un aumento en la migración indocumentada hacia Estados Unidos.

3. La designación del equipo negociador del acuerdo agrícola

Paralelamente a la reforma al Artículo 27, el equipo de Téllez realizó algunos estudios para apoyar la posición de México ante la negociación de la

¹⁹⁰ K. Appendini, *op.cit.* 1992, p. 131

¹⁹¹ En el caso de que los precios agrícolas sean adversos, algunos miembros de la familia optan por conseguir un empleo en algún entorno urbano y únicamente se cultiva maíz para el auto consumo

¹⁹² "Jaime Serra también se opuso brutalmente al aumento en el precio de garantía del maíz porque afectaba todos los índices de precios" y la carga fiscal de los programas de subsidio a la tortilla. Entrevista con Luis Téllez.

¹⁹³ Entrevista con Luis Téllez.

Ronda Uruguay¹⁹⁵. En ese momento, el gabinete se encontraba dividido en cuanto a los subsidios agrícolas, uno de los temas más importantes de la Ronda¹⁹⁶. A la cabeza de esta negociación estaba Jaime Serra, quien estaba en favor de retirar por completo los subsidios a la agricultura.

La sugerencia de Luis Téllez respecto a los subsidios del maíz, era eliminar los precios de garantía que encarecían el valor de la tortilla y afectaban a los consumidores más pobres, y sustituirlos por subsidios que no “distorsionaran el mercado, como los pagos directos que Estados Unidos daba a sus agricultores”. No se presentó ninguna propuesta concreta, sin embargo la posición de Téllez fue respaldada por el Presidente quien a raíz de estas reuniones decidió “que por la sensibilidad del tema, la negociación del sector agrícola en el TLCAN lo llevara la SARH, específicamente Téllez, porque además Hank no hablaba inglés”¹⁹⁷

4. La decisión de incluir el maíz en el TLCAN

Poco tiempo después de que el Presidente Salinas planteó por primera vez a su contraparte estadounidense la posibilidad de entrar en un Tratado de Libre Comercio en junio de 1990, y meses antes de que empezaran formalmente las negociaciones del Tratado –12 de junio de 1991 en Toronto- se llevaron a

¹⁹⁴K Appendini, *op.cit.*, p.164.

¹⁹⁵ Entrevista con Luis Téllez

¹⁹⁶ Theodore H. Cohn “El TLCAN, el GATT y el futuro de las relaciones comerciales entre Estados Unidos México y Canadá en el sector agrícola” en Gustavo Vega Cánovas (comp.) *México, Estados Unidos y Canadá, 1993-1994*. México, El Colegio de México, 1995, p.35.

¹⁹⁷ Entrevista con Andrés Rosenzweig.

cabo “una serie de reuniones internas para tratar los temas complejos, el maíz era uno de ellos.”¹⁹⁸

Aunque para entonces las reformas a la agricultura y el apoyo a las empresas industrializadoras de harina de maíz y almidón¹⁹⁹ vaticinaban un aumento en la importación de maíz por parte de México, la opinión de Hank²⁰⁰ al respecto fue que no se debía ligar la apertura del sector maicero al TLC; esto no sólo aumentaría la dependencia alimentaria de México frente a Estados Unidos, sino que el gobierno no tendría ningún control sobre las empresas transnacionales que dominaban el mercado de granos y alimentos derivados en el mundo y empezaban a operar desde México²⁰¹.

En este periodo de negociaciones internas acerca del TLC se tomó como base el Acuerdo de Libre Comercio Canadá Estados Unidos (ALCCEU)²⁰². Una de las condiciones de Estados Unidos para negociar un acuerdo agrícola con Canadá que formara parte del ALCCEU era convertir en aranceles las barreras comerciales que establece el sistema canadiense de control de suministros similar al régimen mexicano de permisos previos de importación. Posiblemente, la oposición de Hank se debía en parte²⁰³ a tal condición así como al hecho de que los subsidios a la producción del maíz tendrían que ser reestructurados o

¹⁹⁸ Entrevista con Luis Téllez

¹⁹⁹ Hasta 1993 la producción doméstica de maíz estuvo protegida por los permisos previos y Conasupo era el principal importador. Antes de 1985 absorbía el 65 por ciento de las importaciones de maíz. Sin embargo, desde 1986 las importaciones de maíz por parte de compañías privadas productoras de harina, tortilla y almidón fueron en aumento. En 1990 la mitad de las importaciones fueron hechas por compañías privadas. Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, p. 76

²⁰⁰ Entrevista con Luis Téllez.

²⁰¹ Ver último apartado del capítulo.

²⁰² Entrevista con Andrés Rosenzweig

²⁰³ Hank aún mantenía lazos estrechos con los sectores corporativos del PRI y representa la posición de la vieja clase política frente a la política agroalimentaria basada en la meta de la autosuficiencia alimentaria.

eliminados,²⁰⁴ lo cual mermaría la producción interna de maíz y generaría una mayor dependencia y vulnerabilidad hacia Estados Unidos.

Herminio Blanco y Jaime Serra argumentaron que si México no cedía en el maíz -uno de los principales productos de exportación de Estados Unidos hacia México- se pondría en riesgo la aprobación del Tratado o al menos, las ganancias económicas que podrían obtener los sectores no agrícolas. Además, la apertura forzaría a los productores a sembrar otros cultivos más rentables.²⁰⁵ De esta discusión surgió una posición intermedia que obtuvo el apoyo del Presidente y alrededor de la cual se construyó el consenso en el gabinete para incluir al maíz en el TLCAN. De acuerdo con la narración de Luis Téllez sucedió lo siguiente:

Yo ahí tuve una posición distinta a la de mi jefe que era Hank, pero bueno para eso me contrataron. Pedro Aspe y yo sostuvimos lo siguiente: no podemos negociar un tratado que deje cerrado al sector agropecuario y el resto abierto porque las empresas de alimentos procesados y el sector pecuario no podrá competir con las compañías norteamericanas que tienen acceso a granos más baratos y podrían ofrecer a los consumidores mexicanos tortillas, pan o carne a la tercera parte de lo que cuestan estos productos en México. Es necesario incluir al maíz, granos en general, para hacer competitivas a muchas cadenas que en México no son productivas: alimentos derivados del grano como la carne y los alimentos que produce la industria del maíz procesado. Tiene que haber una congruencia en las cadenas y eso a mucha gente le hizo sentido, o sea sí iba a haber un problema si dejábamos fuera al maíz. La segunda conclusión que se presentó era que tampoco se podía abandonar al campo a su suerte pues todos los demás países mantenían subsidios a la agricultura muy altos pero había que transformar el sistema de subsidios a otros que no distorsionaran el mercado.²⁰⁶

Una vez tomada la decisión de ligar el maíz al TLCAN, el Presidente pidió a la SARH que elaborara algún apoyo al campo que, cuando menos en un

²⁰⁴ Entrevista con Téllez

principio, compensara la diferencia entre el precio de garantía y el precio internacional del maíz y eventualmente fuera desapareciendo, hasta igualar el precio interno con el internacional. El equipo del Subsecretario se puso a trabajar en un nuevo programa de subsidios directos a la agricultura, dado a conocer en octubre de 1993 el Programa de Apoyos Directos a los Productores, conocido como Procampo²⁰⁷.

El hecho de que el Ejecutivo haya pedido al gabinete económico que se trabajara en una medida que ayudara a suavizar el impacto de la apertura en los productores de maíz²⁰⁸ en esta etapa previa al inicio de las negociaciones del Tratado, indica que la decisión se tomó independientemente de los resultados de la negociación del acuerdo agrícola o de la postura de Estados Unidos al respecto. En todo caso, era como opinaron Blanco y Serra una medida para presionar a los productores a cambiar de cultivo.

A pesar de que durante la negociación México haya defendido su posición de introducir el maíz en la agenda frente a la preocupación de los estadounidenses acerca del aumento en la migración, con base en la visión de Téllez acerca de los "beneficios" que traería la liberalización del grano para los

²⁰⁵ Entrevista a Herminio Blanco, mayo de 2001.

²⁰⁶ Entrevista con Carlos Téllez

²⁰⁷ En un documento de 14 páginas con gráficas y cuadros, los expertos del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial (CIESTAAM) concluyen en un reporte de investigación que lo más grave del programa que se anunció el 4 de octubre serán sus consecuencias a mediano y largo plazos: Al instrumentarse darán el golpe de gracia a la agricultura mexicana al desalentar la productividad y la eficiencia, provocando así la destrucción de la base productiva del país, fomentando la importación de granos y dejando en manos de Estados Unidos el dominio y el control de nuestra alimentación.

El CIESTAAM explica que habrá menos recursos al campo de los que hoy llegan por varias vías.

Conforme más toneladas de maíz por hectárea produzca un agricultor, más dinero dejará de percibir, pues la ayuda es únicamente por hectárea. Los campesinos que obtengan dos toneladas por hectárea estarán perdiendo 200 nuevos pesos.

En el estudio se destaca la elevada diferencia que en materia de subsidios, existe entre los agricultores de México, Estados Unidos y Europa. Mientras un productor mexicano recibe 74 dólares de subsidio, un agricultor estadounidense tiene 17 mil 700 y un Europeo 36 mil 100 ("Populismo y Demagogia en el Procampo" *El Financiero*, México, 14 de octubre de 1993, Política.)

²⁰⁸ Como se verá en el Quinto capítulo, durante 1990-1992 la mayoría de los productores de granos básicos optaron por

pequeños productores,²⁰⁹ la necesidad de otorgar un subsidio a los productores de maíz indica que el gobierno está conciente de las repercusiones negativas del acuerdo.²¹⁰

Lo anterior permite cuestionar la validez del argumento presente tanto en el discurso del gobierno salinista, como la mayoría de los estudios acerca del acuerdo agrícola que sostiene que el gobierno de Carlos Salinas tomó la decisión de ligar la liberalización del maíz al TLCAN para aprovechar las ventajas comparativas del país en otros productos agrícolas -frutas, hortalizas y azúcar. Es significativo que las ventajas para estos productos ni siquiera hayan sido parte de la discusión cuando se tomó la decisión de ligar la liberalización del maíz al TLCAN. No se pretende negar la importancia que tuvo la apertura del maíz para obtener algunas ventajas en el comercio agrícola con Estados Unidos en la última etapa de la negociación²¹¹, sin embargo como se verá, la inclusión del maíz en el TLCAN era independiente de las ganancias que se pudiesen obtener para la agricultura de exportación. La estrategia de negociación se diseñó a partir de la idea de que "la inclusión del maíz en el Tratado era inminente, por tanto había que sacarle provecho."²¹²

sembrar maíz o frijol debido a la caída de los precios en otros granos por la apertura.

²⁰⁹ Herman Von Bertrab, *op.cit.*, p. 55. Además, Von Bertrab, añade que se explicó a los norteamericanos que los campesinos serían liberados para producir cultivos lo más rentables.

²¹⁰ Como se verá en el quinto capítulo Salinas estaba muy consciente de los riesgos políticos de la liberalización de granos.

²¹¹ México obtuvo la liberación arancelaria en forma inmediata para diversas hortalizas: pepinos, tomate cherry, berenjena, chícharos, sandía melón y chiles. Se esperaba el aumento de las importaciones estadounidenses de pepino, chile bell, tomates frescos, melón espárrago y brócoli fresco y congelado con la desgravación de los aranceles a 10 años. Productos en los que México tiene ventajas comparativas. en Rita Shewentesius (coord.) *et al. TLC y Agricultura. Funciona el experimento?*, México, CIESTAAM, 1998, pp.182-190.

²¹² Entrevista con Andrés Rosenzweig.

5. La estrategia de negociación del maíz en el TLCAN

Aún cuando la exposición acerca de cómo fue tomada la decisión de incluir al maíz se basa fundamentalmente en la narración de una sola persona en ausencia de literatura al respecto, la versión de Téllez es consistente con la de sus colaboradores cercanos²¹³ y con la estrategia que utilizó México para obtener ganancias de las "concesiones"²¹⁴ en el sector maicero. De acuerdo con Andrés Rosenzweig, antes de iniciar la negociación del acuerdo agrícola con los estadounidenses el equipo tenía claro que "la introducción del maíz era necesaria" por las siguientes razones:

"Había que reactivar al sector pecuario. Además la apertura traería la caída en el precio del maíz que en ese momento perjudicaba a la mayoría de las familias campesinas pobres. Con base en algunos estudios que hicimos en la SARH previos al TLCAN concluimos que un maíz caro perjudica a los campesinos deficitarios y los excedentarios sólo eran 300,000".²¹⁵

La parte técnica de la negociación como el cálculo de balances y análisis de los distintos sectores se preparó antes de la sesión plenaria de Toronto en 1991 para determinar la posición de México. Para ello, el equipo se apoyó en el TLC con Canadá, los estudios de cada producto que se elaboraron con la ayuda de "consultores que contrató Téllez" y la participación de Beatriz Avalos²¹⁶ de la

²¹³ Ver Andrés Casco y Andrés Rosenzweig (comp.), La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una Década.

²¹⁴ "El gobierno mexicano, por sí mismo, e independientemente de lo que las negociaciones dictaban, llevaría a cabo algunas de las reformas hacia la modernización, que utilizaría en las negociaciones como concesiones [bargaining chips]. Los americanos algunas veces estaban desconcertados pues carecían de información suficiente para saber si estaban presionando para lograr algo que los mexicanos harían de todas formas, y simplemente lo estaban utilizando como una herramienta de negociación", *op.cit.* p. p.40

²¹⁵ Entrevista con Andrés Rosenzweig.

²¹⁶ "En esa época ella era la Ministra Consejera de la Secretaría de agricultura adscrita en Washington. Tiene una formación económica y agronómica, nos ayudó a preparar ofertas calcular balances." Entrevista con Rosenzweig.

Universidad de Berkeley. La negociación fue poco técnica, "ahí se llegó a regatear como mercader".

Como se sabía que la migración indocumentada era una de las preocupaciones de los norteamericanos, el equipo mexicano se trasladó a San Diego, donde Wayne Cornelius ayudó a preparar la respuesta de México en caso de que surgiera esta pregunta. Los estudios de Cornelius al respecto concluyeron que la migración indocumentada no aumentaría como consecuencia de la apertura comercial porque los campesinos que emigraban hacia Estados Unidos eran los de las unidades de producción deficitarias que se encontraban fuera del mercado, por lo que la caída en el precio del maíz no influenciaría su decisión de migrar.²¹⁷

De acuerdo con la exposición de la negociación del capítulo anterior el equipo estadounidense antes de que se incluyera al maíz en la sesión plenaria de Dallas en febrero de 1992, aconsejó a los mexicanos no hacerlo por el alto costo social y político para amplios sectores de la población mexicana; les preocupaba que esta situación pudiera incrementar la migración indocumentada hacia Estados Unidos.²¹⁸ Los mexicanos citaron las conclusiones de los estudios de Wayne Cornelius y aseguraron a la contraparte que los efectos de la liberalización serían contrarrestados por el nuevo programa de subsidios Procampo.

Sin embargo, la posición del equipo estadounidense también tenía que ver con que prefería no negociar un acuerdo agrícola en el cual se viese se

²¹⁷ Entrevista con Rosenzweig.

²¹⁸ K. Mitchell, *op.cit.*, p.270

modificaran las barreras comerciales de hortalizas, frutas y azúcar, aún cuando México cediera en su sector agrícola más vulnerable, el maíz y el frijol. Los cultivos que México quería introducir con mayor facilidad a Estados Unidos eran producidos por los agricultores con mayor influencia en el Congreso²¹⁹, por lo que este trato implicaba una lucha sumamente difícil para que el Congreso estadounidense aprobara el TLCAN.

De acuerdo con el concepto de "balance político" que se mencionó previamente, en donde el objetivo del equipo negociador era "maximizar el apoyo político en los Estados Unidos al menor costo político en México", lo lógico hubiese un acuerdo mínimo, como lo preferían los estadounidenses. Además, en este momento, los estadounidenses advirtieron que era probable que con el fin de salvaguardar la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense, no pudiesen cumplir con los acuerdos de la negociación que representaban alguna ganancia para México en este sector por su sensibilidad política.

Si en verdad, como expuso Téllez la motivación central del gobierno era el abastecimiento de grano barato para hacer competitivas a la agricultura y a las empresas del maíz industrializado, la pregunta que surge en este contexto es =- ¿porqué comprometer a México en un acuerdo internacional cuando se podía hacer unilateralmente, de acuerdo a la demanda y producción interna en México? La respuesta de Rosenzweig al respecto es ilustrativa:

²¹⁹ Parece ser el consenso en las entrevistas a Téllez, Rosenzweig y Pastorino.

La posibilidad de excluir al maíz es especulativa porque nunca lo planteamos, pero probablemente los estadounidenses se hubieran quedado contentos con la agricultura excluida, pero ese no era el punto. En ese momento se estaba dando la reforma al artículo 27 y existía un programa integral de reformas. El acuerdo maicero del TLCAN y el PROCAMPO se insertan en algo más amplio. La inclusión del maíz tiene que ver con el modelo, a lo mejor no es el más óptimo pero en 1992 el otro ya no funcionaba. Era un modelo muy costoso y no había sacado al campo de la crisis y la pobreza y había una crisis fiscal. El modelo nuevo lo echó a andar Luis Téllez. Si pudiésemos haber excluido al maíz pero a un precio muy alto para el proyecto.²²⁰

Conclusiones: Los beneficiarios del acuerdo maicero

El Ejecutivo aprovechó la coyuntura del TLCAN para darle continuidad a sus reformas en el campo y en el sector de los alimentos de consumo final. En el caso del campo, con la inclusión del maíz se aseguraba la “reconversión productiva” a cultivos más rentables, pues la caída en el precio del maíz sería inminente, además con esta medida fomentaría la migración hacia los centros urbanos, medida que dentro del proyecto salinista era deseable para resolver el problema de la pobreza extrema. Además, ligar la apertura del sector agrícola tradicional –maíz y frijol- al TLCAN le brindó la oportunidad de reducir los costos políticos del desmantelamiento de la agricultura campesina²²¹ y ayudó a conseguir el apoyo de los productores al presentar la liberalización del maíz como un sacrificio menor impuesto desde el exterior que acarrearía beneficios en el largo plazo.

En cuanto al resto de las cadenas alimenticias, el ligar el del abastecimiento de maíz barato al TLCAN beneficiaba a aquellas empresas que

²²⁰ Entrevista con Andrés Rosenzweig.

lo necesitaban para ser competitivas en el nuevo modelo de desarrollo y resguardaba sus intereses en el futuro. Es decir, aún con las reformas al sector agrícola, si un nuevo gobierno tuviese la tentación de dar marcha atrás y fomentar nuevamente la producción del maíz mediante los permisos de importación y el aumento del precio, acabaría con la competitividad de la ganadería y a la industria de la tortilla frente a sus contrapartes estadounidenses. Como se verá más adelante, salvaguardar los intereses de ciertas compañías ante la apertura formaba parte del proyecto político de Carlos Salinas.

Los negociadores entrevistados prefirieron no tratar este tema pero con la introducción de maíz en el TLCAN se cedió el control del monto de las importaciones de maíz de México a compañías con las cuales el gobierno salinista tenía importantes nexos.²²² Muestra de ello es que no se incluyó ningún representante de los productores en el órgano que regularía la importación del grano: el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz. Este estaría integrado, por representantes de los principales consumidores de granos: los ganaderos, las empresas productoras de alimentos balanceados, las empresas industrializadoras de harina de maíz, la industria almidonera y las comercializadoras y por las secretarías de Comercio, Agricultura y Conasupo.

La influencia del Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz se puede apreciar en la decisión que tomó unilateralmente

²²¹ La migración campo-ciudad era una pieza clave en el proyecto del gobierno salinista.

²²² Este tema es desarrollado en el Quinto Capítulo.

SECOFI en 1996 tras una reunión con las compañías que lo integraban a finales de junio de ese año. Las empresas industrializadoras de maíz en México presionaron para que se autorizaran mayores cupos de maíz sin arancel. En sentido opuesto al informe de la Secretaría de Agricultura acerca de la recuperación de la producción interna de maíz, SECOFI informó que el gobierno autorizaba la importación de siete millones de toneladas de maíz sin arancel.²²³ En la lista oficial de los importadores de maíz proporcionada por el Banco de México, que formaban parte del Comité están registradas varias empresas transnacionales -Anderson Clayton, Bachoco, Continental, Cargill,²²⁴ Pilgrims Pride y Purina- y las empresas mexicanas que dominan el mercado de la harina de maíz -Maseca y Minsa- y Arancia la empresa más importante de alta fructuosa en México.²²⁵

Evidentemente, el proyecto de Salinas en cuanto a asegurar la competitividad de las empresas mexicanas del maíz industrializado fue todo un éxito: Maseca es la principal empresa de la industria para la fabricación de harina de maíz en México y en el mundo, abastece el 70 por ciento de la harina de maíz que se utiliza en el país, y produce el 32 por ciento de las materias primas que consume la industria de la tortilla nacional. Controla el 75 por ciento del mercado de Estados Unidos y absorbe el 80 por ciento del mercado centroamericano.

²²³ Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000, 77-85.

²²⁴ Cargill opera desde México y ha hecho un buen uso de las ventajas que tiene México en mano de obra. Esta compañía tiene establecida su cadena de producción alimentaria, desde la producción de semillas hasta el procesamiento de alimentos de consumo final pasando por la comercialización y transporte de granos, molienda y fabricación de harina y la ganadería por contrato de puercos, aves, carnero y vacuno, que utilizan sus propios alimentos balanceados. Cargill en 1998 formó una asociación con Monsanto, compañía que controla el 85% del mercado mundial de las semillas transgénicas de granos y líder en la producción de agroquímicos.

²²⁵ *Ibid.*, p.79

Maseca está vinculada a uno de los principales carteles en el mercado mundial de granos. En 1994, la empresa Archer Daniels Midland (ADM) adquirió el 22 por ciento de las acciones de Maseca, ADM tiene una gran capacidad de almacenamiento de granos e infraestructura comercial y de transporte. Compite con otro gigante transnacional como Cargill. ADM compró partes de Dreyfus y está conectado a través de empresas subsidiarias con Novartis la segunda productora mundial de semillas transgénicas en granos y líder de producción de agroquímicos.²²⁶

Minsa, resultado de la privatización de la empresa estatal Miconsa para 1999 ocupaba el segundo lugar en el mundo en la producción de harina de maíz. En México tiene una capacidad de 1.2 millones de toneladas anuales y controla el 28 % del mercado nacional y el mismo porcentaje en Estados Unidos. Minsa está integrada con Arancia, la empresa más importante de alta fructuosa en México. Ambas están asociadas a una empresa estadounidense Corn Products International.

²²⁶ Todos estos datos provienen del artículo de Ana de Ita, "Mercado libre de granos: propiedad privada", *La Jornada*, abril 1999 citados en Cámara de Diputados LVII Legislatura, *op.cit.*, p. 86.

Quinto Capítulo

EL SUSTENTO POLÍTICO DE LA INCLUSIÓN DEL MAÍZ EN EL TLCAN

Tomando en cuenta las reservas de los negociadores de estadounidenses acerca de la inclusión del sector agrícola en el Tratado²²⁷, es poco probable que se hubiese logrado introducir el maíz en la agenda de negociación, si a las preocupaciones de los estadounidenses y el descontento de los agricultores norteamericanos de los sectores hortofrutícolas se hubiesen sumado manifestaciones campesinas, como las ocurridas en la Ciudad de México a principios de 2003. El apoyo que le proporcionaron al gobierno las empresas mexicanas del maíz industrializado o los agricultores de granos básicos del medio oeste norteamericano no alteraría el resultado de la negociación ya que de hecho éstos ya se beneficiaban de la liberalización. Retomando la metáfora de Putnam, expuesta en la introducción, el acuerdo maicero no se explica sin la ausencia o neutralización de la oposición de los campesinos en el nivel 2.

Este capítulo intenta demostrar que las políticas de coyuntura que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ejecutó en la cadena producción-consumo de maíz formaron red de apoyo en los productores y consumidores de este grano lo suficientemente fuerte para desarticular y minimizar la oposición al

acuerdo maicero del Tratado de Libre Comercio. Lo anterior no alteró las reformas globales de mediano y largo plazo de liberación de precios, fin del apoyo a la producción de básicos y privatización de las paraestatales, de hecho las facilitó. Las medidas coyunturales de este sexenio le darían un margen de maniobra más amplio para consolidar el cambio en el sector agrícola a un costo político menor.

En el segundo capítulo se presentaron las políticas de carácter neoliberal a la política agro-alimentaria en ambos sexenios, en esta sección se examinarán los instrumentos que se diseñaron para ejecutarlas, así como su resultado en la etapa previa a la negociación del TLCAN. El análisis se centra en aquellas reformas que tendrían mayor impacto en la cadena producción-consumo del maíz: los subsidios al consumidor y al productor de básicos y las privatizaciones de las paraestatales Iconsa y Miconsa durante el periodo comprendido entre Octubre de 1989 cuando se anunciaron al público las reformas a Conasupo y las elecciones de 1991.

Como se verá en el primer apartado, no existe congruencia en este periodo entre los objetivos de carácter neoliberal de la política alimentaria - austeridad fiscal, no-intervención en el mercado y eficiencia, reducción de beneficiarios de subsidios-y la forma en que se distribuyeron los subsidios tanto a los consumidores y productores y como se llevaron a cabo las privatizaciones de las paraestatales en la cadena de producción-consumo del maíz. En los apartados 2 y 3 se desarrolla el argumento de que las políticas de estos años difieren de la agenda neoliberal debido a que fueron instrumentadas para

²²⁷ Ver Cuarto Capítulo

combatir la crisis de legitimidad del gobierno salinista a través del fortalecimiento y revitalización de viejas redes clientelares y la incorporación de nuevas lealtades en la cadena de producción-consumo del maíz.

1. Las políticas al sistema maíz-tortilla 1989-1991

En este apartado se intenta demostrar que los instrumentos y razones para reformar la política de subsidios y la intervención del gobierno mediante las paraestatales no fueron congruente con la nueva agenda neoliberal, ni con los planteamientos esbozados en los documentos elaborados por el gobierno de Carlos Salinas al respecto. Se insiste en que las políticas del gobierno salinista hacia la cadena maíz-tortilla del periodo 1989-1991 son coyunturales y son el sustento político de la reforma a mediano y largo plazo del campo mexicano.²²⁸

1.1 Los precios de garantía, la comercialización y los subsidios a los productores del maíz

Como se señaló, uno de los instrumentos más importantes del gobierno para proporcionar subsidios a los productores de granos básicos y hacer rentable la actividad agrícola en México eran los precios de garantía y los controles a la importación. Como parte del grupo de reformas del Plan de

²²⁸ El informe de auto evaluación correspondiente a 1992 de Conasupo revela que existen diferencias entre el Plan de Modernización de Conasupo anunciado al público y las políticas de privatización que se seguirían en los siguientes años. Por ejemplo, el PMC define a las fabricas Iconsa y tiendas urbanas de Diconsa como las únicas actividades "no prioritarias" de Conasupo ergo privatizables, mientras que este documento extiende este concepto a todas las ramas de Conasupo, incluyendo la de la fabricación de harina de maíz.

Modernización de Conasupo, el gobierno anunció que a partir del 1ero de enero de 1990 Conasupo dejaría de comprar y regular los permisos de importación de 10 de los 12 granos básicos.²²⁹

Contrariamente a la política de liberalización de precios y la política agrícola del sexenio anterior a partir de 1990 se estimuló la producción de básicos mediante un aumento al subsidio en el precio. Mientras que el precio de garantía del maíz en 1989 es 33 por ciento superior al maíz importado²³⁰, se calcula que para 1992 sobrepasó por un 69 por ciento al precio internacional²³¹. En 1990 la producción de maíz predominó, como siempre en las regiones centro y sur del país, sin embargo la política de Salinas alteró los patrones tradicionales de producción.

Tomando en cuenta que en 1989 las compras de sorgo, trigo, arroz y soya representaban el 47 por ciento de del total de las compras domésticas de Conasupo²³², y que el aumento en el precio de garantía del maíz encarecía el subsidio al productor que el gobierno otorgaba mediante la compra, era de esperarse la disminución de las compras domésticas de grano por parte de esta agencia. Sin embargo, sucede lo contrario: Conasupo durante el gobierno de Salinas compra más grano de productores mexicanos que en cualquier otro momento de su historia²³³.

²²⁹ *El Financiero*, 23 de octubre 1989, en K. Mitchell, *op.cit.*

²³⁰ Jose Luis Sosa, "Dependencia alimentaria en México" en *El Cotidiano*, (Marzo-Abril 1990) núm. 34, p.41.

²³¹ S. Salcedo, "Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano", en *Comercio Exterior*, (Abril 1993) Vol. 43, No4, p.303.

²³² Informe de Gobierno, 1994 en Kenneth Mitchell, en *State Society Relations in Mexico*, Burlington, Ashgate, 2001, p.98.

²³³ *Ibid.*, p.100.

Gráfica 3.1 Compras de Conasupo 1976-1993

Es paradójico que mientras se critica el proteccionismo de los años López Portillo y Echeverría, y se sustituye la meta de "autosuficiencia alimentaria" por "soberanía alimentaria" en los años de la Madrid, en 1991 las importaciones de maíz por parte de la agencia estatal, prácticamente desaparecieron. Salinas deja de comprar maíz "barato" –el precio internacional se situó entre 33 y 69 por ciento menos que el del maíz nacional- y satisface la demanda doméstica mediante la compra de maíz "caro" en el interior, obedeciendo mas a la lógica de sustitución de importaciones que a los objetivos de la agenda neoliberal.

Durante estos años no se altera la infraestructura de Boruconsa para comprar el grano, pero las bodegas cambian de nombre a "Bodegas Solidaridad". Asimismo, se impone un modelo de administración colectiva. El PMC sancionó la creación de Comités Regionales para la Organización, Producción y Comercialización Rural. Estos eran foros en los que se reunían mensualmente los productores pequeños, líderes comunitarios y comerciantes cercanos a las bodegas junto con los representantes de SECOFI, SARH, SRA y Banrural con el fin de integrar a los productores a los mercados regionales y compartir información. Estos comités participarían en la administración de Boruconsa²³⁴.

²³⁴ A. Bartra, "Darse abasto: 17 tesis en torno a la autogestión en sistemas rurales de abastodependientes de Diconsa" en C. Hewitt de Alcántara, *Reestructuración económica y subsistencia rural. El Maíz y la crisis de los 80*, México, El Colegio de México-UNRISD, 1992, p.337

Finalmente, la participación del Estado a través de Conasupo en la comercialización del maíz también aumentó en estos años vía el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), una reliquia de la era del SAM que subsidiaba los costos de comercialización de los agricultores en zonas marginadas. El PMC describe al PACE como “un programa eficiente de subsidios dirigidos”²³⁵. Antes de 1990, 300,000 agricultores calificaban para recibir el subsidio vía la comercialización de su cosecha con PACE. Bajo el PMC este número incrementaría a 1,500,000 para 1994²³⁶.

Gráfica 3.2 Regiones agrícolas cubiertas por PACE

1.2 Los subsidios y la distribución de la tortilla

El 23 de octubre de 1989 en 26 periódicos apareció el siguiente encabezado: “El Presidente Salinas de Gortari ordena aumento de servicios a los más necesitados”²³⁷. En una conferencia de prensa Carlos Salinas e Ignacio Ovalle anunciaron el retiro de Conasupo de actividades que no fuesen “prioritarias” y que esta institución se dedicaría únicamente a atender a los segmentos de la población más marginados.

Sin embargo entre octubre y noviembre de 1989 el gobierno anunció una serie de medidas, supuestamente destinadas a cumplir con la meta de reducir el gasto gubernamental mediante la sustitución de subsidios generalizados por subsidios dirigidos que canalizaran recursos a la población más necesitada, que

²³⁵ K. Mitchell, *op.cit.*, p.108

²³⁶ *Ibid.*, p.89

²³⁷ *Ibid.*, p.85

se acercan más a las políticas populistas que caracterizaron a los sexenios anteriores.

El Plan de Modernización de Conasupo, identificó a 55 millones de mexicanos (poco menos de la mitad de la población), como población de bajos recursos -30 millones de personas más que en 1988 calificarían para recibir el subsidio directo de tortilla. Al igual que en el caso de los productores de maíz, en estos años el porcentaje de la población que se beneficia del subsidio de Conasupo supera el de cualquier otro momento en la historia. Este anuncio no fue bien recibido por el sector privado, que manifestó su descontento ante "un programa que supuestamente debía reducir la intervención del gobierno en el mercado" y al mismo tiempo "pretendía incluir a 20 millones de consumidores más para recibir subsidios de Conasupo"²³⁸

En noviembre de 1989 se anunció la construcción de 2,000 tiendas Diconsa anualmente -la mitad de éstas en centros urbanos, la otra mitad en zonas rurales.²³⁹ Las tiendas Diconsa cambiarían de nombre a "Tiendas Comunitarias Solidaridad", y siguiendo el modelo de participación comunitaria de los años anteriores, los comités de vecinos y líderes comunitarios serían invitados a participar en la administración de las tiendas. Adicionalmente, se rehabilitarían 200 Unidades Móviles de Diconsa, vehículos que en el pasado distribuían alimentos en zonas rurales aisladas, sin embargo, durante estos años, operarían en la Ciudad de México.²⁴⁰

²³⁸ *La Jornada*, 27 de octubre 1989, Archivo del L.A. Times, "Artículos en la prensa mexicana sobre temas agrícolas".

²³⁹ *Excelsior*, 5 de noviembre 1989, Archivo del L.A. Times.

²⁴⁰ *Loc.cit.*

Gráfica 3.3 Las ciudades y familias cubiertas por el programa de subsidio a la tortilla 1984-1994

Como se puede observar en la gráfica, el gobierno neoliberal que predica la disciplina fiscal y la reducción de la intervención estatal, logra duplicar el número de beneficiarios de Conasupo, y expandir la infraestructura para su distribución.²⁴¹ En el apartado 2 de este capítulo se hará un análisis para determinar el efecto y las posibles motivaciones del gobierno de Carlos Salinas para llevar a cabo estas medidas, que finalmente terminarían por silenciar la oposición al acuerdo maicero.

1.3 El combate a la corrupción y la transparencia en la entrega de subsidios

Era de esperarse que al extender la presencia de Conasupo en los mercados, el gobierno aumentara también los mecanismos de control para combatir la corrupción y evitar los abusos del pasado. Sobre todo por que una de las prioridades del gobierno era centralizar la información y sistemas contables de Conasupo, ya que se carecía de un sistema de inventario y de cuentas individuales.²⁴² En la primera reunión que tuvo el Consejo Administrativo de esta institución con los funcionarios de Conasupo, estos admitieron que no era posible calcular el monto real de las deudas de las ramas de Conasupo debido a

²⁴¹ Entre 1991 y 1992 se construyeron 3,186 tiendas Solidaridad (Diconsas). K.Mitchell, *op.cit.*, p.86

²⁴² Conasupo, *Memoria de la gestión del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994*. Conasupo, México, 1994, citado por K.E. Mitchell, *op.cit.*, pp.85-87

que no existían expedientes de las cuentas privadas.²⁴³ Sin embargo, hasta 1992 no se toman medidas para corregir los abusos y la corrupción.

Los mecanismos correctivos, siguieron siendo los mismos: el consumidor podía depositar su queja en el buzón de quejas de Conasupo –que rara vez sucedía- o bien presentar su queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor -Profeco.

En octubre de 1989 el director de Profeco, Emilio Chuayffett, anticipando los posibles abusos que podrían suscitarse tras el aumento generalizado en la repartición de subsidios pidió un aumento proporcional de personal. En 1989 Profeco contaba con 8 oficinas en el Distrito Federal y 51 oficinas en provincia y solamente con 900 inspectores para atender un promedio de 30,000 quejas de consumidores y mediar en 21,000 conflictos de distribuidores. El director de Profeco argumentó que la construcción de 2,000 tiendas Diconsa al año, junto con el Pacto antiinflacionario y la falta de inspectores para supervisarlas podría traducirse en “abusos por parte de los distribuidores y descontento popular”²⁴⁴

Se ignoró la petición de Profeco y como respuesta a sus comentarios en la prensa, el gobierno, a través de Secofi en un desplegado absurdo en el mismo periódico donde fueron publicados los comentarios de Chuayffett solicitó la ayuda de 400 amas de casa para ayudar al gobierno a “controlar el fraude en los precios en la Ciudad de México”²⁴⁵.

Al hacer a un lado la cuestión de la regulación, también se eliminó el incentivo para que nuevos actores participaran en la administración de las

²⁴³ Loc.cit.

²⁴⁴ La Jornada, 28 de Octubre 1989.

²⁴⁵ La Jornada, 29 de octubre 1989.

bodegas Boruconsa y tiendas Diconsa. En la mayoría de los casos bajo el PMC no se facilita la participación de nuevos actores para actuar como intermediarios entre el gobierno y la comunidad. Además con la declaración de las "400 amas de casa" se envió el mensaje no se perseguirían los casos de corrupción, ni se intervendría en las estructuras de poder local. El modelo de participación comunitaria, al igual que los subsidios "dirigidos" y la reducción en la variedad de los granos que compraba a través de Conasupo lejos de lastimar las viejas alianzas del PRI con la CNC, la CTM entre otras organizaciones y líderes comunitarios asociados con el Partido, las fortaleció.

2. ¿A quienes se "dirigen" los subsidios?

En este apartado se estudia en detalle la forma en que fueron distribuidos los subsidios de esta época a fin de dar una explicación a la ausencia de oposición al TLCAN y al acuerdo maicero por parte de las organizaciones campesinas independientes.

Como se dijo en la introducción de este capítulo, durante el periodo estudiado el gobierno realizó un esfuerzo permanente para desarticular la oposición de los campesinos y consumidores de maíz frente a la liberalización de los precios y el cambio en la política agrícola. Este apartado aporta elementos suficientes para mostrar que las innovaciones en la política de subsidios, comercialización y distribución del sistema maíz-tortilla en estos años tuvieron los siguientes objetivos: fortalecer las viejas redes clientelares entre los campesinos y los trabajadores afiliados al PRI, combatir la crisis de legitimidad

política de Carlos Salinas en el campo y en los centros urbanos, e incorporar nuevas lealtades en la cadena producción-consumo del maíz. Estas políticas fueron claves para consolidar las reformas a la cadena maíz tortilla de corte neoliberal.

En la primera sección se analiza el efecto que tuvo la política de subsidios dirigidos, en las relaciones del PRI con los proveedores y consumidores tradicionales de maíz y tortilla vía Conasupo; en la segunda, cuales fueron los consumidores y productores de maíz que se beneficiaron de esta nueva política de subsidios y el impacto que tuvo esta política en la legitimidad de Carlos Salinas. En el caso de los productores de maíz, el nuevo criterio de selección, significaba retirar el apoyo a los afiliados a la CNC y redistribuir los subsidios a la comercialización y al crédito en favor de los campesinos más marginados. En el caso de los consumidores, necesariamente significaba asignar un mayor porcentaje del subsidio a la tortilla -que se había concentrado históricamente en el Distrito Federal- a las zonas rurales.

2.1 La revitalización de viejas lealtades

Los productores

Al anunciar la liberalización del precio de todos los granos básicos con excepción del maíz y el frijol, parecía que Salinas abandonaba al 50 por ciento de los productores de grano a su suerte. El análisis del impacto que tuvo esta política en las lealtades y relaciones de los agricultores con el gobierno, resulta crucial para entender la ausencia de oposición del la CNC a la nueva política

agrícola y a la negociación del acuerdo agrícola del TLCAN.

En consonancia con la retórica neoliberal y siguiendo la política iniciada el sexenio anterior, Secofi y Conasupo se plantearon la meta de eliminar los subsidios generalizados a los productores y se adoptó un régimen de subsidios "dirigidos" hacia los granos cultivados por los sectores marginados de la agricultura, el frijol y el maíz. Sin embargo, ahí acaba la congruencia con los supuestos neoliberales: como hemos visto, el número de productores que venden a Conasupo se incrementó y el gobierno no tomó medidas para volver la relación con los productores menos arbitraria. Durante estos años, prácticamente se ignora la cuestión de la transparencia de entrega de subsidios vía Boruconsa, salvo por la medida de pagar las cosechas a tiempo.

Lo que sucede durante estos años es que el gobierno no deja de comprar grano a los afiliados a las organizaciones campesinas oficiales. La política de precios de Salinas alteró los patrones comunes de producción, muchos productores cambiaron de cultivo a frijol y maíz por ser más rentables. La variación en el incremento del precio del maíz en particular frente a la caída del precio de otros granos, explica la compra de Conasupo a estados que tradicionalmente producían otros granos, ya que las bodegas e infraestructura de compra de granos no se extendieron ni modificó sustancialmente.

A pesar de que se incrementaron las compras de Conasupo a productores locales, no hubo una redistribución de los centros de acopio y bodegas de granos. De 1989 a 1994 el aumento en bodegas Boruconsa es

mínimo de 1,651 a 1,729 y el número de bodegas Andsa no aumentó²⁴⁶, en este mismo periodo Conasupo compró más grano que en cualquier otro momento en la historia. Los productores que surtían a Conasupo, se ubicaron en las mismas áreas geográficas. Tomando en cuenta lo anterior, y los datos de la gráfica (Compras de Conasupo 1982-1993) podemos concluir que Conasupo durante el sexenio de Salinas compró más grano a su clientela tradicional que en cualquier otro sexenio. Esto se debió también a que el aumento en los precios de garantía no beneficiaba a los temporaleros:

La imposición de un precio de garantía que no corresponde a los precios reales afectará a miles de productores maiceros de temporal... sólo aquellos productores que obtengan rendimientos unitarios superiores a 2.5-3.0 toneladas por hectárea podrán continuar generando excedentes, lo cual reducirá la disponibilidad interna y agravará las condiciones de desigualdad social y pobreza en el campo²⁴⁷

Esto significa también que la población "objetivo" de los subsidios, los campesinos más marginados, no tuvieron acceso al subsidio mediante la venta de su cosecha ya que no se construyeron bodegas suficientes, por lo que aún con el aumento en las compras de maíz a precios de garantía rentables, no se beneficiaron de ello por falta de infraestructura para llevar su cosecha a la bodega más cercana. En 1990 la producción de maíz predominó, como siempre en las regiones centro y sur del país, sin embargo los estados que tradicionalmente producían otros granos cambiaron de cultivo al maíz.

La forma en que se llevaron a cabo las reformas al campo en estos años no sólo no resultó en el deterioro de la relación de los campesinos afiliados a la CNC que vendían a Boruconsa, sino que de hecho sirvieron para aumentar el

²⁴⁶ Informe de gobierno, 1994, citado por K. Mitchell, *op.cit.*, p. 99.

control de las bodegas por parte de la CNC. Mediante el modelo de participación, en 1990 el gobierno instituyó comisiones tripartitas Secofi, Boruconsa, CNC para determinar la cantidad y precio del maíz y frijol que se compraría a los campesinos, en el pasado solamente intervenían los funcionarios de Boruconsa en este proceso²⁴⁸. Asimismo, se construyen 600 oficinas de pago con lo cual se alcanzó la meta de pagar las cosechas en 24 horas, cosa inédita.²⁴⁹

El apoyo de la CNC al gobierno de Carlos Salinas y las políticas neoliberales en el campo que en principio atentaban contra los intereses de los campesinos es entendible también por su dependencia de los subsidios a la producción que otorgaban las paraestatales. Ante la perspectiva de posibles acuerdos con el gobierno para seguir percibiendo subsidios, prefirieron negociar y concertar que organizarse y resistir. Además el gobierno de Carlos Salinas, con sus políticas de estos años aumenta la credibilidad y legitimidad de las cúpulas de la CNC, que desalientan la movilización de sus agremiados y favorecen la negociación con el Estado.

Los consumidores

En 1990 el gobierno anunció que los tortibonos serían descontinuados²⁵⁰. En la Ciudad de México esto provocó la protesta de los trabajadores quienes hicieron un plantón frente a Secofi del 16 al 23 de julio de 1990. "Ignacio Ovalle anunció el 5 de agosto de 1990 que el nuevo esquema de subsidios,

²⁴⁷ CNC-Fenaprom, "Diagnóstico general de la producción nacional de maíz" Secretaría Técnica, citado por K. Appendini 1992, *op.cit.*, p. 164.

²⁴⁸ K. Mitchell, *op.cit.*, pp.98-99.

²⁴⁹ *Ibid.*, p.118.

²⁵⁰ Esto sucedió tras el escándalo que suscitó en agosto de 1989 el anuncio de Secofi de que el 60% de los tortibonos en Veracruz habían "desaparecido", señalando como culpables a los dueños de las tiendas Diconsa afiliados al PRI.

garantizaría el acceso a tortillas gratuitas a los 840,000 que recibían tortibonos²⁵¹. Este nuevo esquema, el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla (PSCT), sería puesto en marcha a partir de octubre de este mismo año, asegurando la continuidad en las relaciones con los sindicatos y afiliados al Pacto.

La privatización de los Conasupers, que atendían primordialmente a los afiliados de la CTM, se puede interpretar como un retiro de subsidios al consumo de los agremiados de la CTM. Sin embargo la privatización de los Conasupers y otras tiendas Diconsa en centros urbanos no modificó el porcentaje de subsidios al consumidor que se otorgaba a la CTM. En los planes de construcción de las 2000 tiendas anuales de Diconsa, se contemplaba 250 tiendas Diconsa-Solidaridad-Infonavit que cubrirían la demanda de las unidades habitacionales de mas de 1,000 residentes "para apoyar las necesidades de los trabajadores organizados"²⁵² Además, el modelo de organización comunitaria y participación en la administración de las tiendas Diconsa, favoreció la contratación de líderes de la CTM como administradores de dichas tiendas.

En el caso de las nuevas tiendas Diconsa-Solidaridad de zonas rurales, los estudios del antropólogo Jorge Hernández Díaz, especialista en comunidades indígenas oaxaqueñas, revelan que en el 80 por ciento de los casos "los programas de repartición de tortilla subsidiada en las tiendas Diconsa eran administrados por el cacique local, afiliado al PRI"²⁵³. El caso de Oaxaca, es significativo debido a que es el estado en el que se construyeron mayor

²⁵¹ Excélsior, 27 de agosto de 1989.

²⁵² K Mitchell, *op.cit.*, p.129.

²⁵³ Excélsior, 5 de noviembre 1989, Archivo L.A.Times.

número de tiendas Diconsa en el sexenio. Tan solo en 1991 se abrieron 667 tiendas, 25 por ciento del total nacional.²⁵⁴

2.2 La superación de la crisis de legitimidad política y la desarticulación de la oposición campesina

Los subsidios dirigidos en el campo

El sector tradicional del campo, los campesinos maiceros, quedó rezagado debido a la falta de inversión del gobierno y a la calidad de las tierras y dependía de los subsidios vía precio de garantía o insumos para hacer rentable la producción de maíz. A través de la expansión del programa PACE, un mecanismo del SAM para beneficiar a los productores de las zonas mas aisladas mediante subsidios a la transportación, el gobierno distribuyó recursos a la CNC e incrementó su control sobre los campesinos no afiliados.

A pesar de que el Programa de Modernización de Conasupo lo describe como un subsidio efectivo para destinar recursos a los productores más pobres, este esquema había sido motivo de acusaciones de corrupción y era percibido como un instrumento para canalizar recursos a la CNC. Para 1993 el PACE se había expandido un 43 por ciento. Antes de 1990 este programa incluía solamente a los ejidos, pero ahora los beneficiarios se extendieron a todos los temporaleros de maíz y frijol.

²⁵³ K. Mitchell, pp.97-98.

²⁵⁴ Loc.cit.

En la práctica, el control de los recursos de PACE lo tenían la comisión Boruconsa, CNC, Secofi quienes seleccionaban a los beneficiarios del programa, lo cual fomentó que la CNC castigara a los temporaleros que participaban en manifestaciones en contra de las reformas a la política agrícola y premiara a sus agremiados. El reporte anual de Conasupo de 1992 confirma que los recursos se han distribuido, ya que concluye lo siguiente: "en 1990–1991 se registraron abusos en la entrega de recursos en del PACE"²⁵⁵ y prescribió un criterio más riguroso para el futuro. En 1993 Conasupo informó que el promedio de toneladas por productor en el PACE era de 17, lo cual sugiere que los beneficios de PACE se extendieron a productores de riego, ya que el promedio es superior al de la producción de los campesinos en tierra de temporal.²⁵⁶

Mediante el PACE, el gobierno de Carlos Salinas logró recuperar buena parte del voto campesino que había perdido en favor del PRD, o por lo menos, evitar que más productores votaran por la oposición.

En un patrón que se vuelve familiar, Carlos Salinas opta por distribuir recursos en un esquema poco neoliberal durante su etapa de crisis de legitimidad del 1989-1991, en este caso mediante la incorporación de 4,504 nuevas comunidades agrícolas, vía los viejos arreglos clientelares, posponiendo la reforma de Conasupo hasta las elecciones de 1991 donde el PRI derrotó al partido de oposición, el PRD.²⁵⁷

Los movimientos campesinos

El año de 1989 se caracterizó por la ausencia de movilizaciones campesinas. Esto se debió a la estrategia que emprendió el gobierno de Salinas

²⁵⁵ Conasupo, Informe de autoevaluación correspondiente a 1992, México, 1992 citado por K. Mitchell p.109.

²⁵⁶ Loc.cit

²⁵⁷ K.Mitchell, op.cit., p.110.

referente a los subsidios, pero sobre todo a las expectativas que generó el nuevo gobierno al abrir los canales de debate a todas las organizaciones mediante la creación de Congreso Agrario Permanente (CAP)²⁵⁸. Las demandas de las organizaciones por el precio de garantía de los años anteriores perdió fuerza ante el aumento en la producción nacional en 1990 y fue sustituida por las demandas de apoyo a la comercialización y producción.²⁵⁹ Las organizaciones pertenecientes al Congreso iniciaron una marcha hacia la Ciudad de México pero se dispersó antes de llegar a ella porque las entidades responsables de la política agropecuaria (SARH, Secofi, SRA y Conasupo) "negociaron con cada uno de los grupos interesados y sobre problemas específicos"²⁶⁰

Los subsidios dirigidos en el consumo

En teoría, el subsidio a la tortilla se debía redistribuir en favor de las comunidades rurales, además el elemento fundamental de la reforma a los subsidios a los consumidores del sistema maíz-tortilla, era la sustitución de los subsidios generalizados por aquellos que beneficias en a la población más necesitada

Dada la magnitud de la población que en principio debía atender Diconsa, es conveniente insistir en la connotación de la "población objetivo". Por sus ingresos se trata en definitiva de la población rural con menos recursos así como de la población urbana marginada²⁶¹

El dilema que enfrentaba el gobierno era evidente, el subsidio a la tortilla era una demanda popular muy fuerte en el Distrito Federal, donde el PRD había

²⁵⁸ K. Appendini 1992, *op.cit.*, p.165.

²⁵⁹ *La Jornada*, 21 de septiembre de 1990.

²⁶⁰ K. Appendini, *op.cit.*, p.166.

²⁶¹ R. Salinas, *Diconsa en la modernización comercial y la regulación del abasto popular*, México, INAP, 1988, pp.40-41.

ganado las elecciones presidenciales, el retiro de este subsidio corría el riesgo de mayores defecciones al PRD.

Este apartado se basa en las conclusiones de Kenneth Mitchell en State-Society Relations in Mexico²⁶², en este texto Mitchell estudia la repartición de subsidios a los consumidores vía Conasupo no en términos de su efectividad para alcanzar a la población mas marginada, sino en su capacidad para generar legitimidad para el ejecutivo. En su análisis, uno de los puntos fundamentales es la demostración de que la forma y tiempos en que fueron distribuidos los subsidios al consumo en la cadena maíz-tortilla por medio de Conasupo no es explicable sin la crisis de legitimidad de Salinas frente a las acusaciones de fraude electoral en 1988, y su intento de superarla para las elecciones de 1991. La mayor parte de los votos en favor de Cárdenas provinieron del Distrito Federal, donde su partido obtuvo el 29 de la votación -ver tabla 3.1. El incluir 20 millones de mexicanos más a los beneficios de Conasupo puede ser interpretado como una forma de intentar ganar de nuevo algunos viejos simpatizantes del PRI que Cárdenas logró capturar en 1988.

Grafica 3.4 Porcentajes del subsidio campo-ciudad

La forma y tiempos en los que se distribuyeron estos subsidios apoyan el argumento anterior. Un ejemplo de esto son los procesos de concertación. Los líderes de las colonias populares debían negociar con el gobierno a fin de obtener los subsidios a la tortilla o una tienda Diconsa en su comunidad. En el

periodo de 1989 a 1991, el gobierno se entrevistó con 3,453 comunidades urbanas e incorporó a 1.1 millones de hogares con ingresos mínimos que nunca habían recibido estos subsidios al PSCT²⁶³. El nuevo programa de Diconsa tuvo dos fases, la primera, Conasupo cambió los tortibonos por tortivales, un nuevo tipo de cupón que se distribuyó en mayor cantidad y lo que elevó al doble el subsidio en cada kilo de tortilla.

De mayo a octubre de 1991, Conasupo sustituyó los tortivales por tarjetas con bandas magnéticas a los beneficiarios del programa y máquinas que registraban los datos de los usuarios en las tiendas Diconsa y tortillerías afiliadas para tener un mejor control de los recursos erogados. Esta medida fue anunciada en mayo, pero Conasupo empezó a distribuir las tarjetas en julio el mes de la elección. Finalmente, tras el éxito en las elecciones de 1991 para el PRI, Conasupo estableció una nueva paraestatal Fideicomiso para la Liquidación del Subsidios de la Tortilla, para operar el PSCT. Durante esta etapa se exigió al PSCT operar con base en un *ethos* más neoliberal: elaborar informes mensuales, revisar la lista de beneficiarios, entre otras. Los resultados fueron inmediatos, "el gasto en subsidio a la tortilla en el DF pasó de 8 millones de dólares en 1992 a 1.3 millones a finales 1993."²⁶⁴

Tabla 3.1

Como se puede ver en la tabla 3.1 la distribución del subsidio al consumo de maíz en el D.F., junto con otras políticas de reparto de beneficios similares,

²⁶³ K. Mitchell, *op.cit.*, p.132

contribuyó a mermar el apoyo al PRD. El PRD obtuvo el 29 por ciento de la votación en el Distrito Federal, mientras que para 1991 solamente logró el 13 por ciento. Los grupos que retiraron su apoyo al PRD más marcadamente son los sindicalizados (22 por ciento en 1988 y 7 por ciento en 1991) y clase trabajadora (24 por ciento en 1988 a 10 por ciento en 1991). Las mujeres, que posiblemente fuesen las que estuviesen más en contacto con Conasupo constituyen el grupo de votantes que sustituyeron su apoyo hacia el PRD –20 por ciento en 1988 y 5 por ciento en 1991- por el PRI -de 58 a 74 por ciento-. El porcentaje votantes que prefirieron al Partido Acción Nacional, no fue tan volátil, la ganancia del PRI fue en gran parte a costa de las pérdidas del PRD en la votación.

3. La privatización de la industria harinera : el caso de Maseca

Salinas utilizó los recursos de las privatizaciones para aumentar los subsidios al consumidor y para premiar o solidificar una relación con algunos empresarios y políticos. Las privatizaciones de las ramas procesadoras de Conasupo en particular Iconsa, Triconsa y Miconsa sirvieron también para desalentar la crítica dentro del sector empresarial del PRI que encabezaban Alberto Santos (Gamesa) y Roberto González Barrera (Maseca). Las fricciones con el sector privado empezaron con el establecimiento de Iconsa durante el sexenio de Luis Echeverría. Aun cuando Iconsa no logró capturar más del 10 por ciento del mercado antes de 1988, las tensiones se acrecentaron cuando López

²⁶³ Loc. cit.

²⁶⁴ loc. cit.

Portillo construyó una planta de Iconsa en Monterrey, cerca de la fábrica de Galletera Mexicana S.A. A partir de entonces Alberto Santos de Hoyos participaría activamente en la política para organizar al sector privado en contra de la intervención del gobierno en el procesamiento de alimentos.²⁶⁵

En el caso específico del sistema maíz tortilla, la privatización de Miconsa (septiembre 1992 a enero de 1994) sirvió para solidificó la relación de la nueva élite política con Roberto González, ya que con la venta de una de una de sus plantas se aseguró que el monopolio de Maseca sobre la industria de la harina de maíz nixtamalizada para tortillas.

No es coincidencia que se dejara en manos de una entidad conocida el mercado estratégico de la harina de maíz. Conasupo compraba una buena parte de alimentos procesados para el consumo a estas empresas para abastecer las tiendas Diconsa. Los contratos para surtir a Diconsa muchas veces eran otorgados a cambio de apoyo político.²⁶⁶ La relación entre Conasupo y la industria del maíz industrializado en el modelo anterior de sustitución de importaciones era muy estrecha, y esta empresa creció, en buena medida gracias al grano subsidiado que le proporcionaba Conasupo.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid la presencia de Miconsa en el mercado de la harina nixtamalizada aumentó a fin de aliviar el peso de la crisis y las medidas de ajuste en la población. Miconsa, que concentraba el 29 por ciento en 1982 del mercado de la harina de maíz para 1988 había aumentado su participación al 46 por ciento.²⁶⁷ Esto provocó el descontento de Roberto

²⁶⁵ La Jornada, 25 de octubre de 1989.

²⁶⁶ M. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1980, *passim*.

²⁶⁷ J. Ferrer Pujol, "Racionalización de subsidios y liberación de precios del sector" en G. Torres et al., La industria de la

González Barrera quien pidió en diversas ocasiones a Secofi se terminara con el monopolio de la importación de maíz barato de Estados Unidos que tenía Conasupo.

El 21 de Octubre de 1991 las Secretarías de Hacienda y Programación y Presupuesto acordaron discontinuar el financiamiento de Miconsa.²⁶⁸ En marzo de 1992 Secofi decidió transferir las 5 plantas de Miconsa sin ningún tipo de regulación al mercado de la harina de maíz que monopolizaría Maseca.²⁶⁹ El Consejo protestó ante el plan de Secofi que encabezaba su director, Jaime Serra, y sugirieron que al menos debía existir una cierta competencia a Maseca. El 13 de octubre de 1992 se llegó a un acuerdo en el cual se permitiría a Maseca compra una planta de Miconsa y que las otras cuatro, de diferentes dueños, operarían bajo una sola marca: Minsa²⁷⁰.

La privatización de Miconsa resultó en una distribución del mercado distinta a 1988 cuando Miconsa controlaba el 46 por ciento de mercado de la harina de maíz.²⁷¹ En 1995, Maseca contaba con 19 plantas, mientras que Minsa tan solo tenía 6. Evidentemente la motivación de privatiza Miconsa no pudo haber sido el aliento a la competitividad. El crecimiento desmedido de Maseca en el mercado nacional –en 1987 su producción era de 600 mil toneladas, y de 3 millones 322 mil en 1996²⁷²- y la fortuna de Roberto González Barrera (que Forbes calcula en mil cien millones de dólares)²⁷³ durante el sexenio ha sido

masa y la tortilla desarrollo y tecnología, México, UNAM, 1996, p.39

²⁶⁸ Entrevista con funcionario de la oficina de Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio de la Tortilla, 22 de abril de 1997, en K. Mitchell, *op.cit.*, *passim*.

²⁶⁹ K. Mitchell, *op.cit.* p.70.

²⁷⁰ *loc.cit.*

²⁷¹ Cifras de K. Mitchell, *op.cit.* p.116.

²⁷² UNAM, *Gaceta en línea*, diciembre de 1997 (<http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/ACOMUN/DIC97/97dic12n.htm>)

²⁷³ *La Jornada* 2 de julio de 1996.

motivo de múltiples artículos que acusan tanto a Raúl Salinas como a Carlos Hank González de favorecer ilícitamente este crecimiento.²⁷⁴ Entre otras cosas se acusa a Raúl Salinas de condonar la deuda de 1.3 millones de dólares que tenía con Conasupo y de otorgar un subsidio al maíz en 1994.²⁷⁵ Además como señaló en el capítulo anterior la supervivencia de Maseca ante la apertura comercial tuvo un peso importante en la decisión de incluir al maíz en la agenda de negociación.

La oposición del entonces gobernador de Guerrero José Francisco Ruiz Massieu a que Maseca adquiriera de la planta de Miconsa en este estado, finalmente adquirida por la intercesión de Raúl Salinas, fue citada en el juicio del hermano del ex-presidente como uno de los enfrentamientos que provocó la ejecución de del ex-gobernador de Guerrero. La adquisición de esta planta por parte de Maseca hasta la fecha no ha sido resuelta, se han hecho tres acusaciones oficiales a los funcionarios de Conasupo²⁷⁶.

Conclusiones

La hipótesis inicial partía de hacer del sector privado –Maseca- el sustento político del acuerdo maicero. Sin embargo, como lo han hecho patente los movimientos campesinos de los últimos tiempos, sin el apoyo de la CNC y la

²⁷⁴ En 1989 Maseca recibió un subsidio retroactivo de 7 millones de dólares por los daños que se infringieron a la empresa bajo el esquema de repartición de tortibonos. (*The New York Times*, 5 de julio de 1996, *La Jornada*, 5 de julio de 1996). "Raúl Salinas intervino para que Miconsa hiciera descender la producción de harina de maíz para que Maseca intensificara su presencia en el mercado, al grado que obligaron a la subsidiaria Diconsa a comprar exclusivamente harina de maíz a un precio mayor al previamente estipulado de Maseca. Por otro lado, gracias al profesor Hank, Maseca compraba maíz a un precio subsidiado. Maseca creció más del doble a lo largo del sexenio, su rendimiento en 1994 fue del 102 por ciento" Armando Ayala Anguiano, *Salinas y su México*, México, Grijalbo, 1995, p.82

²⁷⁵ "How a Tortilla Empire Was Built on Favoritism," *New York Times*, February 15, 1996, A,1:2. De acuerdo con *New York Times* el subsidio otorgado a Maseca en 1994 via Conasupo era equivalente al 43 por ciento de las ganancias de esta empresa.

neutralización de la oposición, no hubiese sido posible negociar un acuerdo agrícola con Estados Unidos. La participación de la CNC en las negociaciones del acuerdo agrícola está cimentada en la repartición de beneficios y no en el cómo lo presentó el gobierno en el consenso de los campesinos de que el acuerdo agrícola les abriría posibilidades para exportar frutas y hortalizas.

Es posible que el cambio en la posición de Carlos Salinas acerca de un acuerdo comercial con Estados Unidos de 1988 ("Descarto un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, porque no existen las condiciones")²⁷⁷, a 1991 estén ligadas a que se contaba con un capital político mayor. Además, el gobierno de Carlos Salinas sigue proporcionando subsidios a sus clientes tradicionales hasta 1994, en contra de los objetivos de política macroeconómica en el sexenio.

Al respecto K. Mitchell comenta lo siguiente: "Quizá en parte la insistencia de los mexicanos de incluir el maíz en la agenda de negociación del TLCAN (*en contra de las recomendaciones de los negociadores estadounidenses*) sea una forma de lidiar con el problema de las presiones de los campesinos para que el gobierno siguiera comprando grano."²⁷⁸ Los subidos de Conasupo a los productores de grano "que no calificaban bajo el criterio de los subidos dirigidos" se mantuvieron entre 1990 y 1994. El gobierno Salinista debió haber reestructurado la política de subsidios a los productores que tradicionalmente se beneficiaron de Conasupo, pero fue un asunto que dejó a sus sucesores²⁷⁹

²⁷⁶ *El Universal* 12 de Octubre de 1996.

²⁷⁷ *La Jornada*, 2 de octubre de 1989.

²⁷⁸ Las cursivas son mías, K. Mitchell, *op.cit.*, p.270

²⁷⁹ *Loc.cit.*

Conclusiones

LA MODERNIZACIÓN FORZADA

Los factores a los cuales comúnmente se atribuye la cláusula para el maíz en el TLCAN -la presión norteamericana, la posición relativamente débil del equipo negociador mexicano y la posibilidad de obtener ganancias para la agricultura de exportación- no fueron determinantes, ni explican por sí solos este acuerdo. El factor más importante para entender la inclusión, negociación y ratificación de este acuerdo es la decisión del gobierno de Carlos Salinas de comprometer a México a liberalizar el maíz por medio de este acuerdo internacional, para asegurar la continuidad de las reformas al sector agropecuario y a la política alimentaria que habían llevado a cabo su gobierno y el anterior.

El análisis de la política agroalimentaria en los años previos al TLCAN, revelan que el nuevo modelo de desarrollo otorgaba a la producción interna de maíz un papel marginal; contemplaba el desmantelamiento de la agricultura campesina y la absorción de la población rural afectada a sectores más productivos de la economía. El debate sobre la seguridad alimentaria del país a partir de 1982 se desligó de la producción interna y se enfocó al abasto mediante el acceso a la importación de alimentos barato.

En la medida en que se erosione la capacidad de producción del maíz, la seguridad alimentaria de México estará sujeta cada vez más a la oferta estadounidense, que en caso de enfrentar un año de malas cosechas -como sucedió en 1995 y el primer semestre de 1996- reducirá sus exportaciones maiceras a fin de proteger el abasto a su mercado interno.²⁸⁰

Esta situación pudo ser enfrentada en 1995 por el gobierno mexicano porque aún no se desmantelaban por completo los mecanismos de control sobre los precios del maíz y se logró mantener precios internos más bajos que los internacionales para no afectar a los consumidores; además aún estaban vigentes algunos subsidios para la producción del grano, por tratarse de años considerados de transición hacia el libre comercio. Sin embargo, con la desaparición de estos mecanismos y con la creciente migración de los campesinos hacia los centros urbanos y hacia EE.UU., en una coyuntura similar a la de 1995, México enfrentaría una situación de extrema inseguridad alimentaria²⁸¹. Además, entre mayor sea la dependencia de México a las importaciones estadounidenses de maíz, el vecino del norte podría utilizarlas como un instrumento de presión para lograr concesiones en otros temas de la agenda bilateral.

El gobierno de Carlos Salinas logró justificar internamente la decisión de incluir al maíz en la agenda de negociación del TLCAN como un sacrificio impuesto por el exterior a cambio de un beneficio mayor –la apertura para las

²⁸⁰ V. Suárez, y J. Rodríguez, "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC: una oportunidad para rectificar", en Rita Schewentesius, *op.cit.*, p. 253

²⁸¹ Kirsten Appendini, *op.cit.*, 1992 y J. Rodríguez y V. Suárez *art.cit.*, p.246 y Cámara de Diputados LVII Legislatura, *¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?*, México, 2000, entre otros.

hortalizas, frutas y azúcar u otros sectores y la aprobación del Tratado. Sin embargo, no se puede hablar de una "concesión" del sector agrícola tradicional a Estados Unidos a cambio del sector moderno porque la decisión de introducir al maíz en el TLCAN -como se estableció en el cuarto capítulo- antecede al periodo de las negociaciones agrícolas y no tomó en consideración las ventajas a la agricultura de exportación mas que tangencialmente.

Como lo revelan las negociaciones entre México y Estados Unidos, tampoco se puede argumentar que Estados Unidos ejerció presión sobre México para que incluyera al maíz en la agenda de negociación. Sorprendentemente, México introduce el maíz a pesar de que los negociadores norteamericanos le sugirieron que no lo hiciera ante las posibles implicaciones que esto traería en la migración hacia los Estados Unidos y los riesgos que representaría ir en contra de los intereses de los agricultores que tenían influencia sobre votos claves en el Congreso Norteamericano para la aprobación del TLCAN. La capacidad de negociación del equipo mexicano en el tema del maíz, por tratarse de un tema sensible, era amplia; a diferencia del sector hortifrutícola y azucarero, donde la asimetría de poder entre Estados Unidos y México fue patente²⁸². Como admiten los propios negociadores mexicanos se hubiese podido excluir al sector maicero y sus contrapartes lo hubiesen preferido.

En el año previo al inicio de las negociaciones formales del TLC aún había divisiones en la élite acerca de ligar la liberalización del maíz al TLCAN.²⁸³

²⁸² México tuvo que acceder a modificar lo acordado acerca del sector azucarero a último momento bajo la amenaza de que de lo contrario el congreso Estadounidense no ratificaría el TLCAN. Ver tercer y cuarto capítulo.

²⁸³ Una cosa era liberalizar el maíz unilateralmente para fomentar la competitividad del sector pecuario y de empresas consumidoras de maíz y otra distinta era cederles el control del mercado del maíz, alimento básico de la dieta de los mexicanos.

Sin embargo, el gobierno salinista opta por apoyar la inclusión del maíz en las negociaciones comerciales con Estados Unidos. El elemento alrededor del cual se formó un consenso, fue la protección de la competitividad de las empresas del maíz industrializado y el sector pecuario ante la apertura. La élite le dio prioridad a la protección de los intereses de los empresarios nacionales y extranjeros que se beneficiarían del acceso seguro al maíz estadounidense sobre los intereses de los campesinos. Con ello, abandonó su función de garantizar la seguridad alimentaria de la población y la depositó en manos de los inciertos mercados agrícolas internacionales.

La grave disminución de los inventarios mundiales de granos a lo largo de 1995 y el primer semestre de 1996 [...] combinada con la disminución de la producción nacional colocó al país en una situación de extrema inseguridad alimentaria: no solamente hubo un encarecimiento en las importaciones por el efecto combinado de la devaluación y la elevación de precios internacionales, sino la amenaza de un embargo norteamericano [...] que a fin de proteger el abasto a su mercado interno redujo sus exportaciones maiceras.²⁸⁴

El acuerdo maicero también es producto de la falta de organización entre los campesinos afectados para articular sus demandas y ejercer presión. Retomando la metáfora de Putnam, los factores que determinaron el resultado de la negociación del maíz en el nivel 1 fueron el consenso entre la élite política sobre la inclusión del maíz, previo a las negociaciones y la ausencia de oposición por parte de los afectados por este acuerdo en el nivel 2. Es poco probable que se hubiese logrado introducir el maíz en la agenda de negociación, si en medio de las negociaciones del TLCAN hubiesen surgido manifestaciones campesinas como las ocurridas en México los primeros meses de 2003.

²⁸⁴ V. Suárez, y J. Rodríguez, "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC: una oportunidad para

La ausencia de una organización que aglutinara y representara efectivamente a los agricultores maiceros durante la negociación del TLC tiene que ver con la coyuntura política por la que atravesaba México. La forma en que se llevaron a cabo las reformas al campo en los primeros años del sexenio 1988-1994 sirvió para estrechar la relación entre el gobierno y una buena parte de las organizaciones campesinas. Como se recordará, el acercamiento tuvo que ver con el reparto de beneficios, la creación de nuevos espacios de discusión con las organizaciones campesinas como el CAP y un discurso dirigido a los pequeños y medianos productores que prometía la intervención del gobierno para la transformación del campesinado en unidades de producción eficientes y competitivas. El apoyo de la CNC al gobierno durante la negociación del acuerdo agrícola del TLCAN es entendible también por su dependencia a los subsidios a la producción que otorgaban las paraestatales. Ante la perspectiva de posibles acuerdos con el gobierno para seguir percibiendo subsidios mediante el PROCAMPO, prefirieron negociar y concertar que organizarse y resistir.

Carlos Salinas, de igual manera que otros mandatarios que incorporaron la ideología neoliberal para transformar las economías de sus países, utilizaron los mecanismos de intervención estatal del viejo modelo para impedir que los grupos de presión interfirieran en las decisiones del "gobierno neoliberal". Desde el gobierno de la Sra. Thatcher, hasta el de Pinochet, abundan los ejemplos²⁸⁵ de cómo intervinieron para callar y desarticular las demandas de los sindicatos,

rectificar", en Rita Schewentesius, *op.cit.*, p. 253

²⁸⁵ Ver Duncan Green, *The Silent Revolution. The rise of market economies in Latin America*. Londres, Cassel/Latin American Bureau, 1995.

organizaciones campesinas y otros partidos políticos con el fin de que no interfirieran en el proceso de modernización.

El neoliberalismo del Presidente Salinas siguió pasos similares para transformar la estrategia de desarrollo económico. A través de los mecanismos de control que había generado el PRI para mantenerse en el poder y las promesas de que el cambio en la estrategia económica redundaría en una derrama general de los beneficios, el gobierno salinista logró que los representantes de la CNC, el CAP y Unorca le brindaran su apoyo en un acuerdo que dañaba los intereses campesinos y era irreversible.

El nuevo arreglo político que perjudicó a la mayoría de los productores de maíz, fue posible gracias a que los argumentos y recetas neoliberales revistieron de una nueva legitimidad al partido oficial y sus políticas. Aunque la visión neoliberal postula, a grandes rasgos, que el único mecanismo legítimo y eficiente para distribuir recursos es el mercado, en el caso de las políticas del salinismo hacia la cadena de producción-consumo del maíz en México tuvo una aplicación distinta, como lo indica el caso de Maseca que actualmente abastece el 70 por ciento de la harina de maíz que se utiliza en el país, produce el 32 por ciento de las materias primas que consume la industria de la tortilla nacional, controla el 75 por ciento del mercado de Estados Unidos y el 80 por ciento del mercado centroamericano.

En síntesis, la explicación del acuerdo maicero en el TLCAN se encuentra en la coyuntura política y las funciones que éste desempeñaría para la élite que llegó al poder con Miguel de la Madrid:

La inclusión del maíz en el TLCAN minimizaba el costo político de

implementar la reforma al campo, basada en el apoyo de la agricultura de exportación y el fomento de la migración hacia los centros urbanos. Con el acuerdo se aseguraba que el proyecto de modernización en el campo permaneciera, puesto que se estaba comprometiendo al país en un Tratado internacional a terminar con la protección a la producción campesina del maíz. De acuerdo con una de las primeras evaluaciones del Departamento de Agricultura sobre el acuerdo agrícola con México, uno de los principales logros del Tratado para México fue impedirle volver a instrumentar medidas proteccionistas durante la crisis de 1995²⁸⁶. El sector maicero concentraba un alto porcentaje de la población económicamente activa y -desde el punto de vista del nuevo gobierno- se encontraba enraizado el subdesarrollo de México²⁸⁷.

El consenso de la élite en torno a la inclusión del maíz también tiene que ver con la alianza con los principales importadores de maíz estadounidense, que constituía una pieza importante de su proyecto político. Tal decisión se inserta en un contexto de crisis política que es necesario considerar para entender la motivación detrás de ella.

La crisis de la deuda coincidió con una disputa en el interior de la élite gobernante en torno al proyecto de desarrollo que debía regir el rumbo del país. La capacidad del sistema para mediar entre grupos, uno de sus rasgos fundamentales, se había perdido con la crisis económica debido a que ésta se basaba en el reparto de beneficios. El desprestigio de la institución presidencial

²⁸⁶ USDA, ERS, T.Craford y J.Link (coord) NAFTA. International Agriculture and Trade, op.cit., septiembre de 1997, p.8

²⁸⁷ Luis Téllez, La modernización del sector agropecuario, México, FCE, 1994, *passim*.

afectó a toda la clase política dominante.²⁸⁸

Miguel de la Madrid heredó una difícil situación económica y política que manifestó la disyuntiva de transitar rápidamente hacia nuevos arreglos o sentar las bases de una transición más lenta. Ante tal disyuntiva, el presidente y su estrecho grupo de colaboradores, encabezados por su sucesor Carlos Salinas, decidieron a través de un cambio sustancial en la estrategia económica construir una nueva alianza política con el gran capital aún si el rápido tránsito al nuevo arreglo perjudicaba a amplios sectores de la población.

La urgencia por reestructurar las bases de apoyo del partido oficial, eliminó la opción de una transición al libre mercado más lenta. La élite política decidió transformar las reglas del juego económico y construir una alianza política, cuyo eje fue la redistribución de los beneficios del nuevo modelo. La reestructuración de la política de alimentos básicos es un ejemplo representativo de cómo el gobierno daría prioridad a la construcción de una nueva alianza. La idea era beneficiar a las grandes empresas del maíz industrializado y la harina de maíz, así como a los ganaderos y empresas transnacionales que empezaban operar desde México y estrechar la alianza entre éstos y la nueva élite política.

Por todo lo expuesto, se considera que de aquellos acuerdos que suscribiera el gobierno mexicano en el TLCAN, el acuerdo maicero constituye un caso ejemplar dentro de las medidas que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tomó para asegurar la continuidad de las reformas económicas, políticas

²⁸⁸ Lorenzo Meyer, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial océano de México, 1995, pp.18-28.

y sociales que se iniciaron en la década de 1980.

BIBLIOGRAFIA

- Aguayo, Sergio, El panteón de los mitos. Estados Unidos y el Nacionalismo Mexicano, México, Grijalbo-El Colegio de México, 1998.
- Alba, Carlos, "A Mexican assessment of the North American Free Trade Agreement Negotiations: Issues and prospects", mimeo, México, El Colegio de México, s.f., en Gustavo Vega, " The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo Vega, op.cit.
- Alba, Carlos, "La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México" en Comercio Exterior, febrero de 1997
- Aspe Armella, Pedro, El camino mexicanos a la transformación económica, México, FCE, 1993 .
- Ayala Anguiano, Armando, Salinas y su México, México, Grijalbo, 1995.
- Barkin, David y B. Suárez, El fin de la autosuficiencia alimentaria, México, Océano, 1985.
- Bartra , A., "Darse abasto: 17 tesis en torno a la autogestión en sistemas rurales de abasto dependientes de Diconsa" en C. Hewitt de Alcántara, Reestructuración económica y subsistencia rural. El Maíz y la crisis de los 80, México, El Colegio de México-UNRISD, 1992.
- Borja Tamayo, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas" en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, 1997 .

- Calva, José Luis, "La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN", en Rita Schwentesius, op.cit.
- Cámara de Diputados LVII Legislatura, ¿Cuánta Liberalización aguanta la agricultura?, México, 2000.
- Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (comp.), La Política Sectorial Agropecuaria en México, Balance de una Década, México, Instituto Americano de Cooperación para la agricultura, 2000.
- CEPAL, Economía Campesina y agricultura empresarial, Siglo XXI, México, 1982.
- Cohn, Theodore "El TLCAN , el GATT y el futuro de las relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en el sector agrícola", en Gustavo Vega Canovas (comp.), México, Estados Unidos y Canadá. 1993-1994, México, El Colegio de México, 1995.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, marco analítico y estudios temáticos, Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental, 1999.
- Conasupo, Informe de auto evaluación correspondiente a 1992, Conasupo, México, 1992.
- Conasupo, Memoria de la gestión del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994, Conasupo, México, 1994.
- Cordera, R. y C. Tello, México la Disputa por la Nación: Perspectivas y opciones del desarrollo, 13a. edición, México, Siglo XXI, 1997.
- de Ita, Ana, "Mercado libre de granos: propiedad privada", en Cámara de Diputados LVII Legislatura, op.cit.

- De Janvry, A., The Agrarian Question and Reformism in Latin America,
Baltimore, The John Hopkins University Press, 1990.
- Domínguez, Jorge I., "Ampliando Horizontes. Aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México Estados Unidos", op.cit.
- Eisenstadt, Todd, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", Foro Internacional, 32 (1992), núm. 5.
- Encinas, Alejandro (coord.),et.al., La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Diana, 1992.
- Entrevista con Andrés Rosenzweig, Director de área en la SARH 1990-2000 y negociador del acuerdo agrícola del TLCAN, México, julio de 2001.
- Entrevista con Herminio Blanco, Jefe de la negociación del TLCAN, Stanford, mayo de 2001.
- Entrevista con Luis Téllez, Subsecretario de la SARH (1990-1994), México, julio de 2001.
- Entrevista con Robert Pastorino, Embajador Alterno de Estados Unidos en México 1982-1986 y negociador de Estados Unidos en el TLCAN, San Francisco, abril de 2001.
- Evangelina Hernández, La Jornada, 10 de febrero de 1990.
- Ferrer Pujol, J., "Racionalización de subsidios y liberación de precios del sector" en G. Torres et. al., La industria de la masa y la tortilla desarrollo y tecnología, México, UNAM, 1996.
- Fritscher, Magda, Expansión y crisis en los mercados agrícolas, en Alejandro Encinas (coord.) et. al., La Disputa por los mercados, TLC y Sector

- Agropecuario, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura – Diana, 1992.
- Galindo, Nury, Las Negociaciones del Azúcar en el TLCAN entre México y Estados Unidos, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2000.
- Gary G. Williams, "Perspectivas del comercio agrícola entre Estados Unidos y México dentro del Tratado de Libre Comercio: Un punto de vista Norteamericano" en Emilio Romero Polanco, op.cit.
- Green, Duncan, The Silent Revolution. The rise of market economies in Latin America, Londres, Cassel/Latin American Bureau, 1995.
- Grindle, M., Politics and Policy Implementation in the Third World, Princeton, Princeton University Press, 1980.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970, Siglo XXI, México, 1978.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970, México, Siglo XXI, 1978.
- Kirsten Appendini, De la milpa a los tortibonos. La reestructuración alimentaria en México, México, UNRISD-El Colegio de México, 1992.
- Lampell, J., Abasto y comercialización de maíz: El papel de Conasupo, tesis de maestría, México, El Colegio de México, 1987.
- Martínez, Salvador "El TLC: la única forma de enfrentar el futuro: Salinas", Excélsior, México, 14 de diciembre de 1991.
- Mazza, Jaqueline, Don't Disturb the Neighbors, Nueva York, Routledge, 2001.
- Meyer, Lorenzo, Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político

- mexicano, México, Editorial Océano de México, 1995.
- Mitchell, Kenneth, State Society Relations in Mexico, Burlington, Ashgate, 2001,
- Nozik, Robert, Anarchy, State and Utopia, Oxford, Blackwell, 1974.
- Ojeda, Mario, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, México, El Colegio de México, 1981
- Peón Escalante, Participación y concertación para el abasto popular, México, Diconsa, 1989.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games" International Organization, vol. 42, núm.3 verano de 1988.
- Rodríguez J. y V. Suárez "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC: una oportunidad para rectificar", en Rita Schwentesius, op.cit.,
- Romero Polanco, Emilio, et al. (coord.) Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano hacia el año 2000, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994.
- Ros, Jaime, "Free trade area or common capital market? Notes on Mexico U.S. integration and current NAFTA negotiations", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 34(1992).
- Rosenberg, Tina "Why Mexico's Small Corn Farmers Go Hungry" en New York Times, marzo de 2003.
- Rubio, Blanca "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo" en Emilio Romero Polanco, et al. (coord.) Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano hacia el año 2000, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994.

- Rubio, Blanca "Política agropecuaria y movimiento campesino: dos opciones ante la crisis", en Cuadernos Agrarios, Nueva Época, núm.1, México, 1991
- Salcedo, S, "Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano", en Comercio Exterior, (Abril 1993) Vol. 43, No 4.
- Salinas, Raúl, Diconsa en la modernización comercial y la regulación del abasto popular, México, INAP, 1988
- Salles, Almeid y Kirsten Appendini, "Crecimiento económico y campesinado, un análisis en dos décadas", en Appendini et.al., El campesinado en México: dos perspectivas de análisis, El Colegio de México, México 1983. SARH-ONU-CEPAL, Cespa, 1982, tomo XII, cuadro 52:260; datos para 1971-1976
- SARH, Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial, El desarrollo agroindustrial y los sistema de alimentos básicos. Maíz, documento técnico núm. 11, México, 1982.
- SARH, Dirección General de Política agrícola, "Conversión Productiva de la agricultura" en Emilio Romero Polanco, et al., op.cit .
- SECOFI, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (Fracciones arancelarias y Plazos de Desgravación), México D.F., SECOFI- Porrúa, 1994.
- Serra Puche, Jaime, "Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos ante la Comisión de Comercio de la H. Cámara de Diputados Testimonio frente al Congreso de la Unión", en Alejandro Encinas (coord.), op.cit

- Serra Puche, Jaime, "Avances de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México Canadá y Estados Unidos", México, SECOFI, 1991.
- Shewentesius, Rita (coord.) et al, TLC y Agricultura, Funciona el experimento?, México, CIESTAAM, 1998.
- Solis, Leopoldo, Evolución de la Economía Mexicana, México, El Colegio Nacional, 1999.
- Sosa, José Luis, "Dependencia alimentaria en México" en El Cotidiano, (Marzo-Abril 1990) núm. 34.
- Téllez Kuenzler, Luis, La modernización del sector agropecuario y forestal, México, FCE, 1994.
- Thacker, Strom "NAFTA coalitions and the political viability of neoliberalism in Mexico", Journal of International Studies and World Affairs, 41 (1996), núm 2F.
- U.S. Government, Report of the Administration on The North American Free Trade Agreement and Actions Taken in Fulfillment of the May 1, 1991 Commitments, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, septiembre de 1992,
- Vega Cánovas, Gustavo (comp.), México, Estados Unidos y Canadá. 1993-1994, México, El Colegio de México, 1995.
- Vega, Gustavo, The politics of free trade in North America, Ottawa, Gilmore Reproductions, 1995.
- Verea Campos, Mónica, et.al., Nueva agenda bilateral en las relaciones México Estados Unidos, México, ITAN/UNAM/FCE, 1998.
- Von Bertrab, Herman, Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account.

Westport, PRAEGER- The Center for Strategic and International Studies,
1997.

Yúnez Naude, Antonio, "El TLC, las reformas de cambio estructural y la
agricultura mexicana", en Rita Shewentesius (coord.) op.cit.

Mercado mundial de Maíz: 1990 (millones de toneladas)

País	Producción	Consumo	Exportación	Importación
EE.UU.	202	153	53	
China	95	90	3	
CEE	22	29		11
Brasil	21			
México	15	17		4
Argentina	5		3	
Japón		16		16
URSS	10	27		13

FAO, Food Balance Tables, Anuario FAO de comercio 1991 en Camara de Diputados op.cit... p.53

Maíz producción y comercio en los Países del TLCAN: 1990 (miles de toneladas)

	Canadá	México	Estados Unidos
Producción total	7,160	14,100	201,509
Exportaciones totales	150	0	43,817
Exportaciones a Canadá	0		500
Exportaciones a México			2,000
Exportaciones a Estados Unidos			
Exportaciones a Resto del Mundo	150		41,317
Importaciones totales	500	2,000	71
Canadá			0
México			0
Estados Unidos	500	2,000	
Resto del Mundo	0	0	71
	Consumo (kilogramos)		
Consumo total per capita	269	173	611
Consumo humano	47	154	134

Elaborado por Ceccam con datos de USDA,ERS,FAS,Agriculture in NAFTA y del Banco de México.

Volumen, valor y cupos de importación de maíz proveniente de EU* 1993-1999

año	Valor (dólares)	Volumen (Toneladas) Importadas (entraron libres de arancel)	Cupos de importación libres arancel de acuerdo con TLCAN
1989			
1990			
1991			
1992			
1993	21,322,198	152,149	
1994	255,696,816	2,225,715	2,500.00
1995	351,513,350	2,634,359	2,575.00
1996	1,034,552,400	5,817,658	2,652.25
1997	318,671,974	2,469,194	2,731.82
1998	599,002,916	5,192,170	2,813.77
1999	574,105,897	5,444,807	2,898.19

*En 1996 se importó maíz de Sudáfrica 155 mil toneladas y 27 mil de China

Fuente: TLCAN texto oficial, Banco de México en Cámara de diputados op.cit., pp.83-84

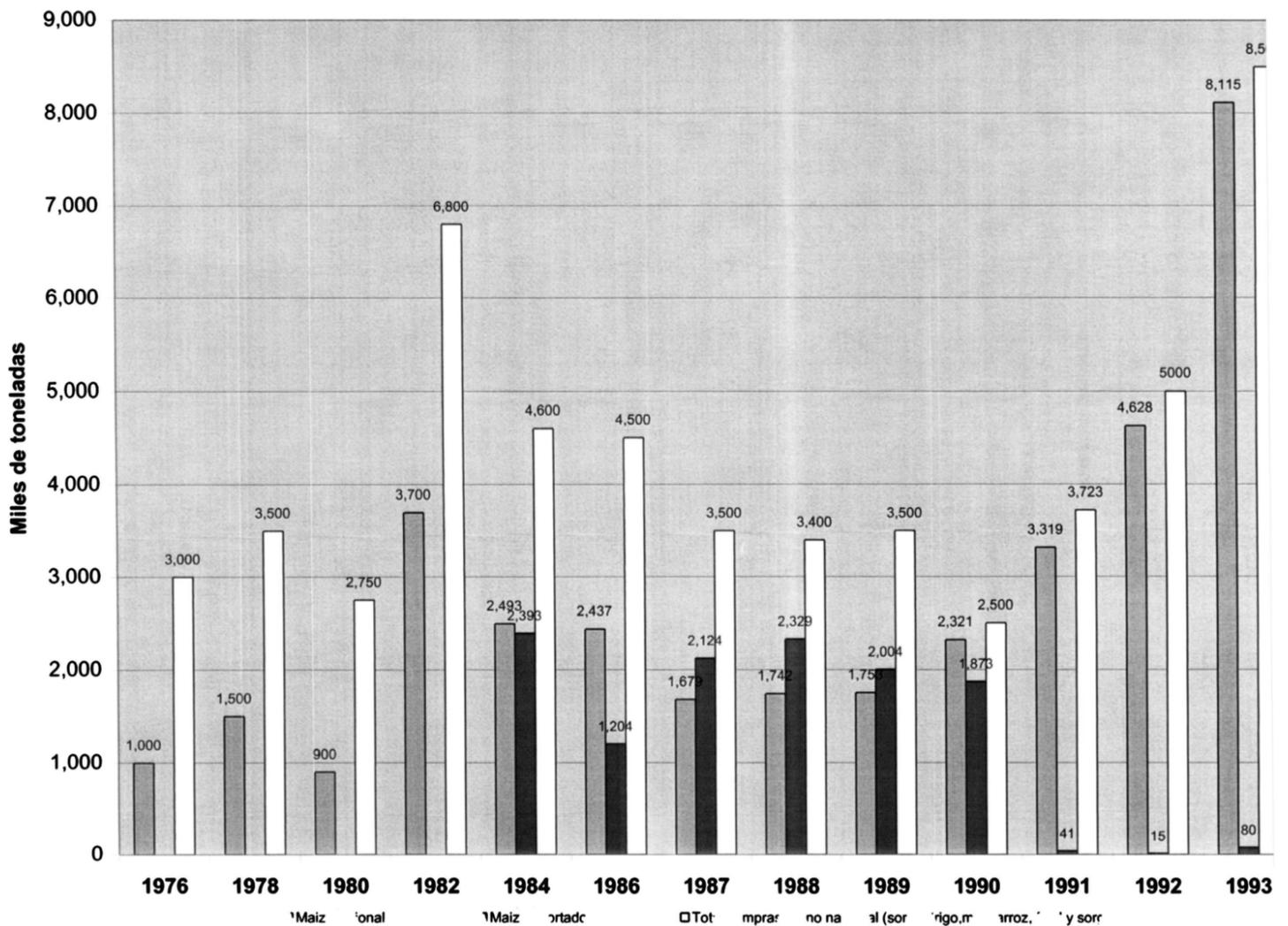
Durante los primeros seis años del Tratado 1994-1999 México importó 23.6 millones de toneladas de maíz con un valor de 3 mil millones de dólares. De estas, 7.657 millones de toneladas ingresaron al país sin pagar el arancel cuota correspondiente. El país dejó de recibir 2 mil millones de dólares. A finales de 1998 con la desaparición de Conasupo que había comprado 3 millones de toneladas de maíz por año, las principales transnacionales tanto de capital mexicano como extranjero se hicieron cargo del mercado.

**México: Compromisos de liberación del maíz en el TLCAN
fracción arancelaria: 10.05.90.99**

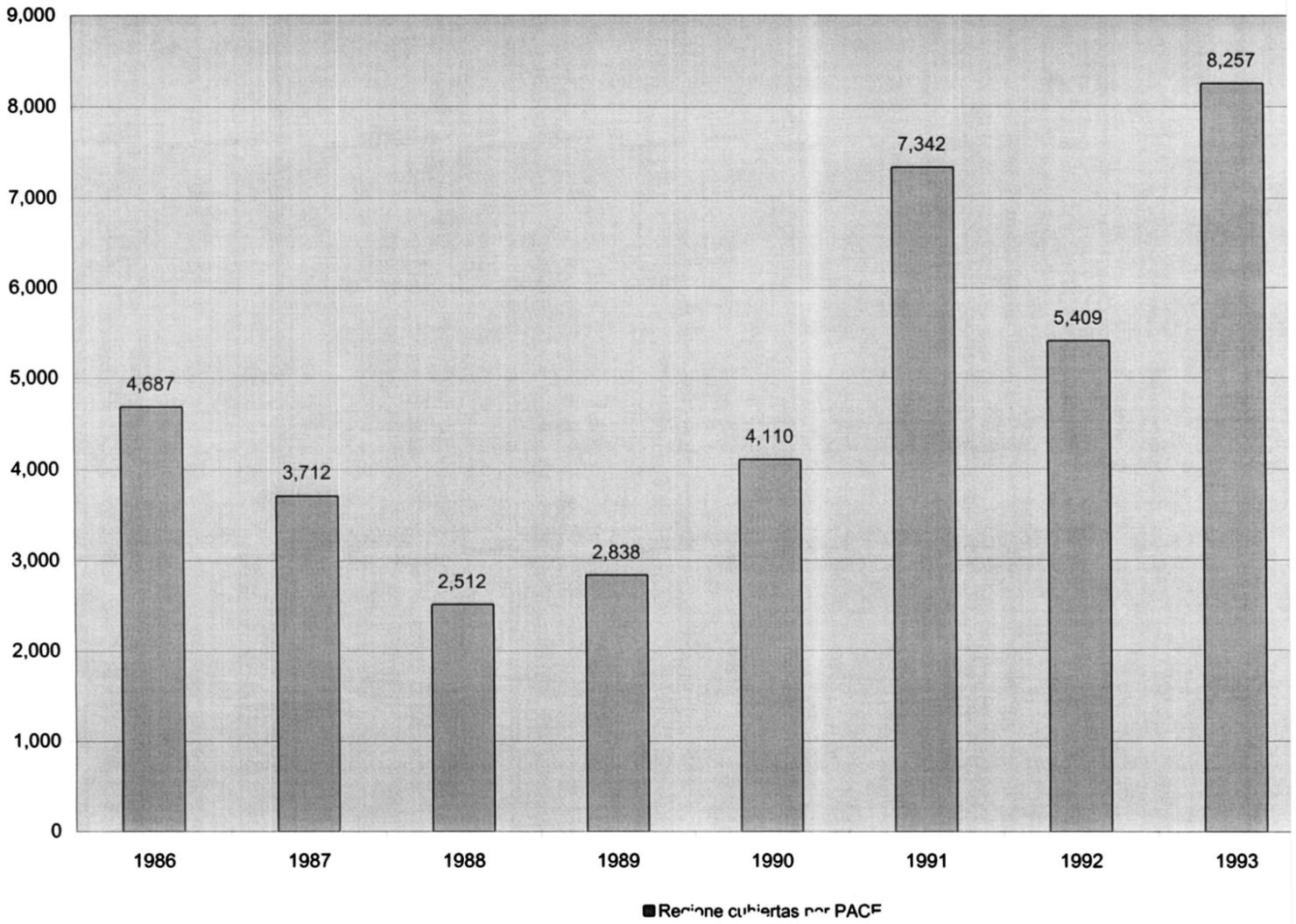
año	arancel fuera de cuota		cuota libre de arancel	
	tasa base	Dólares por kilogramo	miles de toneladas	
	ad valorem%		Estados Unidos	Canadá
Inicial	215	0.206		
1994	206.4	0.197	2,500.00	1
1995	197.8	0.189	2,575.00	
1996	189.2	0.181	2,652.25	
1997	180.6	0.173	2,731.82	
1998	172	0.164	2,813.77	
1999	163.4	0.156	2,898.19	
2000	145.2	0.139	2,985.13	
2001	127.1	0.121	3,074.69	
2002	108.9	0.104	3,166.93	
2003	90.8	0.087	3,261.93	
2004	72.6	0.069	3,359.79	
2005	54.5	0.052	3,460.59	
2006	36.3	0.34	3,564.40	
2007	18.2	0.017	3,671.33	
2008	0	0	3,781.47	

Tratado de Libre Comercio de América del Norte , texto oficial. p.81

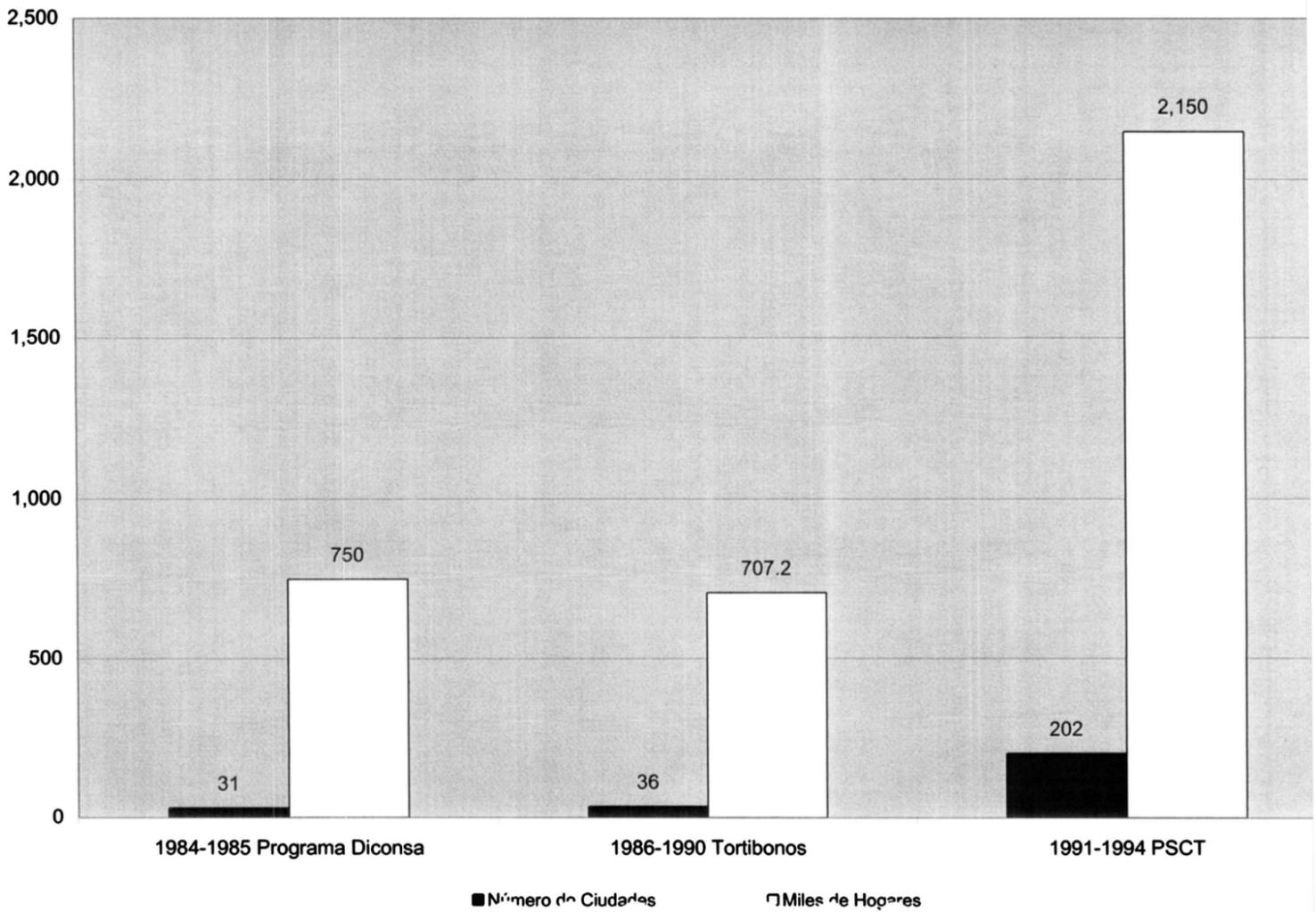
Gráfica 3.1 Compras de Conasupo 1976-1993



Gráfica 3.2 Regiones agrícolas cubiertas por PACE



Gráfica 3.3 Número de Hogares y ciudades cubiertas con programas de subsidio a la tortilla de Conasupo (1984-1994)



Gráfica 3.4 Porcentaje de hogares beneficiados en el D.F. del subsidio a la Tortilla (1990-1994)

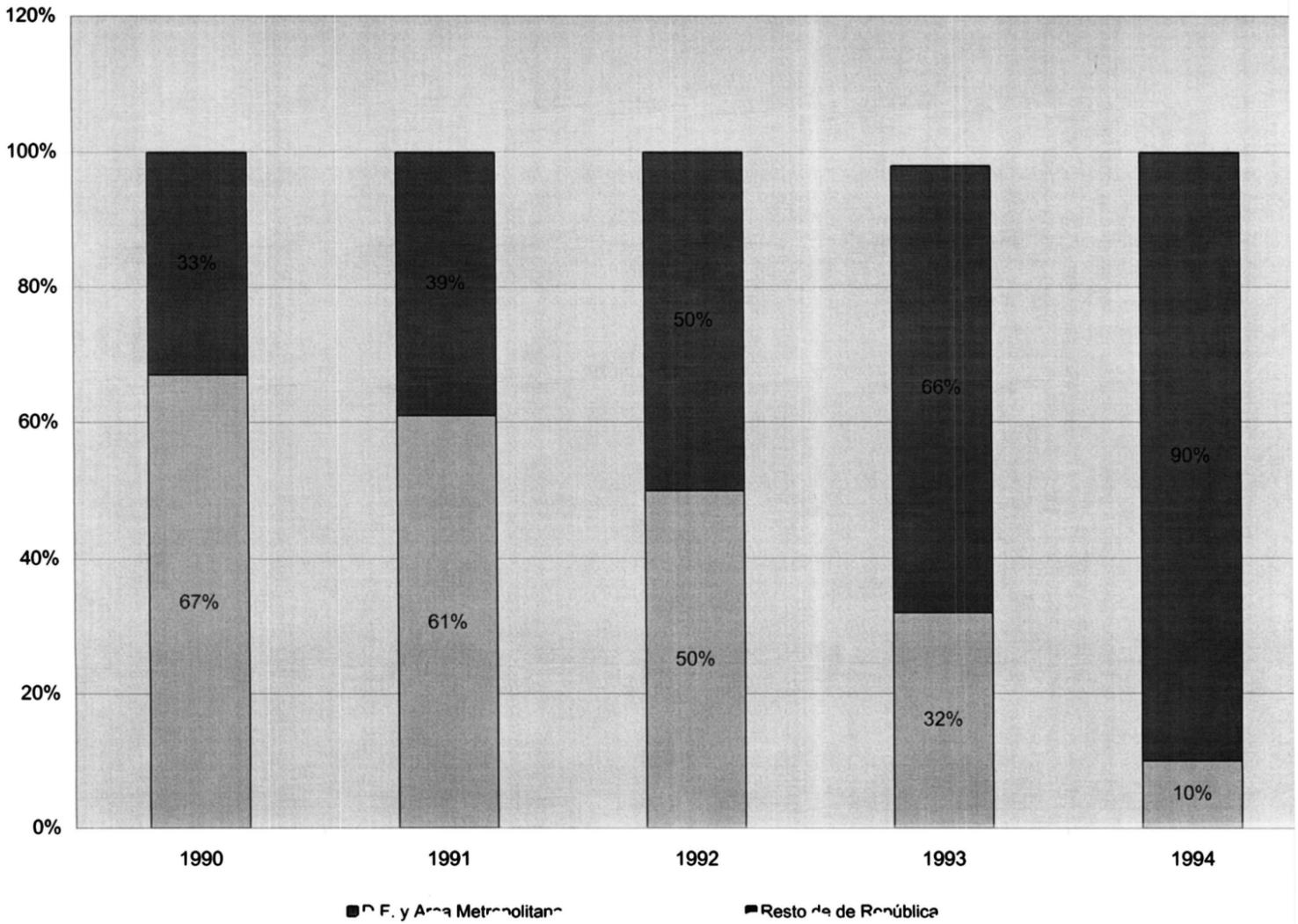


Tabla 3.1

	PRI 1988	Cardenas 1988	PAN 1988	PRI 1991	Card./PRD 1991	PAN 1991
Norte	59	15	24	71	5	21
Centro	56	24	17	72	6	15
Sur	67	20	12	78	4	6
D.F.	42	29	25	56	13	18
Hombres	53	25	20	63	10	16
Mujeres	58	20	21	74	5	15
Sindicalizado	64	22	14	74	7	13
No Sindicalizado	53	23	22	67	8	16
Profesionista	58	18	21	71	9	14
Media	46	29	21	70	6	14
Trabajadora	59	24	15	62	10	17
%del Voto	55	22	20	68	7	15

Entrevistas Gallup en Mayo de 1988 y Julio de 1991, J. Dominguez y J.McCann "
Shaping Mexico's Electoral Arena: The Construction of partisan cleavages in 1988
and 1991 National Elections" en American Political Science Review, Vol. 89, No 1 pp.34-48